

Rapport spécial

**Initiatives et soutien
financier de l'UE en faveur
de l'intégration des Roms:
malgré des progrès
notables ces dix dernières
années, des efforts
supplémentaires restent
nécessaires sur le terrain**



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet
via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2016

| | | | | |
|-------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| Print | ISBN 978-92-872-5323-1 | ISSN 1831-0850 | doi:10.2865/819560 | QJ-AB-16-018-FR-C |
| PDF | ISBN 978-92-872-5337-8 | ISSN 1977-5695 | doi:10.2865/595873 | QJ-AB-16-018-FR-N |
| EPUB | ISBN 978-92-872-5327-9 | ISSN 1977-5695 | doi:10.2865/634093 | QJ-AB-16-018-FR-E |

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

Rapport spécial**Initiatives et soutien financier de l'UE en faveur de l'intégration des Roms: malgré des progrès notables ces dix dernières années, des efforts supplémentaires restent nécessaires sur le terrain**

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre II, présidée par M. Henri Grethen, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs aux politiques structurelles, aux transports et à l'énergie. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Henri Grethen, Membre rapporteur, assisté de M. Marc Hostert, chef de cabinet. L'équipe d'audit était principalement composée de M. Emmanuel Rauch, manager principal, et de M^{mes} Naiara Zabala Eguiraun, Aino Nyholm et Zhivka Kalaydzhieva, auditrices. L'assistance linguistique a été assurée par M. Richard Moore.

Points

Glossaire

I - VII Synthèse

1 - 14 Introduction

1 - 3 La population rom

4 - 8 Cadre juridique et stratégique

9 - 12 Comment l'UE soutient-elle financièrement des mesures en faveur de l'intégration des Roms?

13 - 14 Le rôle des autres organisations européennes et internationales par rapport à l'intégration des Roms

15 - 26 Étendue et objectifs de l'audit

27 - 120 Observations

27 - 56 Des progrès ont été réalisés concernant les stratégies mises en place au niveau de l'UE et des États membres, mais la plupart des améliorations sont intervenues trop tard pour avoir un impact sur la période de programmation 2007-2013

29 - 40 L'initiative politique de l'UE en faveur de l'inclusion des Roms a été adoptée en 2011, à la suite des élargissements de l'Union européenne de 2004 et de 2007

41 - 56 Progrès au niveau des États membres: les stratégies nationales d'intégration des Roms ont été adoptées, mais des insuffisances subsistent

57 - 94 Dans le domaine de la cohésion, une plus grande attention a été accordée aux mesures d'intégration des Roms pour la période 2014-2020 par rapport à la période 2007-2013

59 - 65 Même si le cadre juridique 2007-2013 ne mentionnait pas l'intégration des Roms, les États membres sélectionnés l'ont évoquée dans leurs programmes opérationnels

66 - 83 L'attention accrue accordée à l'intégration des Roms au niveau de l'UE se reflète dans le cadre régissant les Fonds ESI pour la période 2014-2020

84 - 94 Pour la période 2007-2013, les instruments de suivi au niveau des programmes opérationnels ne permettaient pas d'apprécier la performance des mesures d'intégration des Roms

- 95 - 120 **La plupart des projets ont été réalisés comme prévu, mais les critères de «meilleures pratiques» contribuant à une véritable inclusion des Roms n'ont pas toujours été appliqués et le suivi de la performance des projets s'est avéré difficile**
- 96 - 100 Tous les projets examinés étaient conformes aux objectifs des programmes opérationnels, mais les procédures de sélection ne visaient pas à retenir spécifiquement des projets en faveur de l'inclusion des Roms
- 101 - 102 Les projets ont généralement été mis en œuvre comme prévu
- 103 - 115 Certains éléments donnent à penser qu'une meilleure prise en considération des critères spécifiques aux Roms, comme les principes fondamentaux communs en matière d'intégration des Roms, a contribué positivement à la performance des projets
- 116 - 120 Des difficultés liées à la collecte d'informations sur les Roms ont compliqué l'évaluation des résultats pour la période 2007-2013

121 - 133 **Conclusions et recommandations**

Annexe I — Programmes opérationnels examinés

Annexe II — Organes de gouvernance des Fonds structurels dans les États membres visités

Annexe III — Principes fondamentaux communs en matière d'intégration des Roms

Réponses de la Commission

Autorité de gestion: autorité publique nationale, régionale ou locale (ou tout autre organisme privé ou public) désignée par un État membre pour gérer un programme opérationnel. Elle a, entre autres, pour tâche de sélectionner les projets à subventionner, d'assurer le suivi de la mise en œuvre des projets et de faire rapport à la Commission sur les aspects financiers et sur les résultats obtenus.

Conditions ex ante: les conditions ex ante sont des critères définis dans les accords de partenariat qui sont considérés comme des conditions préalables à l'utilisation efficace et efficiente du soutien de l'UE visé par ces accords. Lors de l'élaboration de leurs programmes opérationnels relevant du FEDER, du Fonds de cohésion et du FSE pour la période de programmation 2014-2020, les États membres doivent vérifier si ces conditions sont remplies. Si tel n'est pas le cas, ils doivent établir, pour le 31 décembre 2016, des plans d'action permettant d'en garantir le respect.

Discrimination: la directive 2000/43 définit deux types de discriminations.

- o Une **discrimination directe** se produit lorsque, pour des raisons de race ou d'origine ethnique, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable.
- o Une **discrimination indirecte** se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires.

Discrimination institutionnelle: discrimination qui s'est ancrée dans les structures organisationnelles et les procédures.

Fonds européen de développement régional (FEDER): le Fonds européen de développement régional (FEDER) vise à renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en corrigeant les principaux déséquilibres régionaux par un soutien financier à la création d'infrastructures et par des investissements porteurs en matière de création d'emplois, principalement pour les entreprises.

Fonds social européen (FSE): le Fonds social européen a pour mission de renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en améliorant l'emploi et les possibilités d'emploi (essentiellement grâce à des mesures de formation), ainsi qu'en encourageant un niveau élevé d'emploi et la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité.

Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI): les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) sont utilisés par l'Union pour réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions qui la composent et pour permettre aux régions les moins développées de rattraper les autres. Conformément à l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ils contribuent à atteindre l'objectif de renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale.

Inclusion sociale: processus d'amélioration des modalités de participation à la société pour des individus ou des groupes donnés.

L'inclusion sociale vise à renforcer les capacités des personnes pauvres et marginalisées à exploiter les multiples possibilités qui s'offrent à l'échelle mondiale. Elle permet de s'assurer que ces personnes ont voix au chapitre pour les décisions affectant leur vie et qu'elles bénéficient d'un accès égal aux marchés, aux services, aux sphères politique et sociale, ainsi qu'aux espaces physiques.

Organisation non gouvernementale (ONG): le terme «organisation non gouvernementale» est utilisé pour désigner toute une série d'organisations qui ont généralement en commun les caractéristiques suivantes:

- o elles ne poursuivent pas de but lucratif; même si elles peuvent employer des salariés et exercer des activités génératrices de revenus, elles ne distribuent aucun bénéfice à leurs membres;
- o elles sont composées de groupes de citoyens bénévoles;
- o elles disposent d'un certain degré d'existence formelle ou institutionnelle (par exemple des statuts ou un autre document officiel définissant leur mission, leurs objectifs et leur champ d'action), car elles sont responsables à l'égard de leurs membres et de leurs bailleurs de fonds;
- o elles sont indépendantes, en particulier des gouvernements et des pouvoirs publics en général, ainsi que des partis politiques ou des organisations commerciales.

Organisme intermédiaire: tout organisme ou service public ou privé qui agit sous la responsabilité d'une autorité de gestion ou qui effectue des tâches, pour le compte de cette dernière, vis-à-vis des bénéficiaires qui mettent en œuvre les opérations.

Point de contact national pour les Roms (PCNR): autorité nationale chargée de coordonner l'élaboration et l'exécution de la stratégie nationale d'intégration des Roms/d'un ensemble de mesures intégrées concernant leur intégration.

Principes fondamentaux communs en matière d'intégration des Roms: les principes fondamentaux communs constituent un ensemble de dix critères visant à garantir le succès des initiatives en faveur de l'intégration des Roms. Ces principes ont été examinés lors de la première réunion de la plateforme européenne pour l'intégration des Roms, tenue à Prague en 2009, avant d'être inclus en tant qu'annexe aux conclusions de la réunion du Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs» du 8 juin 2009.

Programme opérationnel (PO): un programme opérationnel décrit les priorités et les objectifs spécifiques d'un État membre, ainsi que la manière dont les fonds de l'UE (et les cofinancements publics et privés au niveau national) seront utilisés au cours d'une période donnée (généralement sept ans) pour financer des projets. Ces projets doivent contribuer à la réalisation d'un certain nombre d'objectifs définis au niveau de l'axe prioritaire du programme opérationnel. Il existe des programmes opérationnels pour chacun des Fonds intervenant dans le domaine de la cohésion (à savoir le FEDER, le Fonds de cohésion et le FSE). Les programmes opérationnels sont élaborés par les États membres et doivent être approuvés par la Commission préalablement à tout paiement sur le budget de l'UE. Ils peuvent être modifiés pendant la période couverte pour autant que les deux parties soient d'accord.

Réalisation: ce qui est produit ou accompli avec les moyens affectés à l'intervention (par exemple des subventions octroyées aux exploitants agricoles, des formations dispensées aux chômeurs ou une nouvelle route dans un pays en développement).

Recommandations par pays: les recommandations par pays portent sur des enjeux de nature structurelle auxquels il convient de faire face au moyen d'investissements pluriannuels entrant directement dans le champ d'application des Fonds structurels et d'investissement européens, conformément aux règlements relatifs à chacun des Fonds. Elles sont adoptées par la Commission en vertu de l'article 121, paragraphe 2, et de l'article 148, paragraphe 4, du TFUE.

Résultat: changement immédiat pour les destinataires directs dès la fin de la participation à une intervention (par exemple amélioration de l'accessibilité à une zone grâce à la construction d'une route ou le fait pour des stagiaires d'avoir trouvé un emploi).

Ségrégation/déségrégation

- o La **ségrégation** est due à un certain nombre de facteurs, y compris des mesures discriminatoires ainsi que certains mécanismes économiques et démographiques. Elle se caractérise par la séparation physique et sociale des membres d'un groupe marginalisés par rapport aux membres de groupes non marginalisés et par l'inégalité d'accès à des services de base, inclusifs et de haute qualité.
- o La **déségrégation** fait référence à l'action entreprise pour mettre un terme à la ségrégation. Les mesures de déségrégation doivent établir les conditions d'une égalité d'accès à des services de qualité élevée, y compris en matière d'éducation, de logement, d'emploi, de soins de santé et dans tout autre domaine important.

Stratégie nationale d'intégration des Roms (SNIR): la Commission a invité chaque État membre comptant une population rom à concevoir, ou à adapter lorsqu'elle existait déjà, une stratégie nationale d'intégration des Roms (SNIR) pour la période 2011-2020, afin d'atteindre les objectifs de l'UE pour l'intégration des Roms au moyen d'actions ciblées et de financements suffisants (nationaux, européens et autres). Cette stratégie doit également présenter des solutions pour surmonter les obstacles actuels à une utilisation plus efficace des fonds européens, et jeter les bases d'un mécanisme de suivi solide visant à garantir des résultats concrets pour les Roms. Certains États membres ne disposent pas de SNIR en tant que telle, mais d'un «ensemble de mesures intégrées».

I Les Roms d'Europe font l'objet de discriminations depuis leur arrivée sur le territoire de l'actuelle Union européenne il y a plusieurs siècles. Avec une population estimée à 6,2 millions de personnes, ils constituent la plus importante minorité ethnique de l'Union européenne et sont souvent marginalisés. Dans les États membres où la concentration de Roms est la plus élevée, la population rom représente entre 15 et 20 % des enfants scolarisés et des nouveaux arrivants sur le marché du travail.

II La plus grande partie du soutien financier de l'UE en faveur des mesures d'inclusion sociale au sens large, y compris celles favorisant l'inclusion des Roms, est octroyée par l'intermédiaire du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds social européen (FSE). Les montants consacrés spécifiquement aux initiatives d'intégration des Roms ne sont pas comptabilisés en tant que tels, mais les documents de planification des États membres suggèrent qu'environ 1,5 milliard d'euros ont été affectés à l'intégration socio-économique des communautés marginalisées telles que les Roms pour la période de programmation 2014-2020. Aucune indication chiffrée de ce type n'est disponible pour la période 2007-2013.

III Dans le cadre de notre audit, nous avons cherché à déterminer si les initiatives de l'UE et le soutien financier octroyé par l'intermédiaire du FEDER et du FSE ont contribué efficacement à l'intégration des Roms. En particulier, nous avons examiné si:

- les stratégies nationales et de l'UE en faveur des Roms ont favorisé l'utilisation efficace du FEDER et du FSE pour soutenir les mesures d'inclusion des Roms au cours de chacune des deux périodes de programmation;
- le cadre régissant le FEDER et le FSE pour chaque période de programmation était conçu de manière à permettre de soutenir efficacement les mesures d'intégration des Roms;
- les projets mis en œuvre au titre du FEDER et du FSE au cours de la période de programmation 2007-2013 ont contribué efficacement à l'intégration des Roms.

Les travaux d'audit ont été réalisés à la Commission et dans quatre États membres (Bulgarie, Espagne, Hongrie et Roumanie), et ont porté sur la période allant de 2007 à 2015.

IV

Nous avons constaté que la Commission a accompli des progrès importants dans la définition d'initiatives politiques de l'UE favorisant l'intégration des Roms, et que tous les États membres visités avaient élaboré une stratégie nationale d'intégration des Roms (SNIR) en 2012 au plus tard, pas assez tôt cependant pour influencer sur la conception des programmes opérationnels (PO) du FEDER et du FSE et la sélection des projets au cours de la période 2007-2013. Ces SNIR restent affectées par un certain nombre d'insuffisances. Premièrement, les stratégies nationales n'indiquent pas quel niveau de financement est nécessaire pour mener à bien les mesures d'inclusion des Roms proposées. Elles ne précisent pas non plus le montant des fonds disponibles pour ces mesures au titre du budget national et, via le FEDER et le FSE, au titre de celui de l'UE. Deuxièmement, une attention insuffisante a été accordée à la lutte contre la discrimination et contre l'antitsiganisme. Troisièmement, la nécessité d'une participation active des organisations de la société civile, en particulier de représentants de la communauté rom elle-même, n'a pas toujours été prise en considération dans les États membres sélectionnés au moment de l'élaboration des stratégies nationales. Enfin, le rôle des points de contact nationaux pour les Roms (PCNR), mis en place pour coordonner l'élaboration et l'exécution des SNIR, a parfois été limité par l'inadéquation entre les ressources disponibles et les responsabilités conférées.

V

En ce qui concerne la période 2014-2020, un certain nombre d'améliorations sont à noter: par exemple, le règlement relatif aux Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) fait explicitement référence à l'intégration des Roms et une priorité de financement spécifique a été introduite. En outre, les États membres faisant l'objet de recommandations par pays concernant l'intégration des Roms sont tenus de consacrer des fonds à la promotion de cette dernière. Nous estimons, cependant, que des efforts supplémentaires sont nécessaires, au niveau tant de la Commission que des États membres, pour faire en sorte que ces changements se traduisent par la réalisation de projets contribuant davantage à l'intégration des Roms sur le terrain.

VI

Les objectifs généraux de la plupart des projets du FEDER et du FSE examinés dans le cadre de l'audit ont été atteints, mais ils étaient rarement liés spécifiquement aux Roms. Nous sommes également arrivés à la conclusion que les projets sélectionnés et mis en œuvre conformément aux critères de «meilleures pratiques» adoptés par le Conseil, à savoir les «principes fondamentaux communs en matière d'intégration des Roms», étaient plus susceptibles de contribuer efficacement à l'intégration de la population rom. Par ailleurs, nous avons constaté que le suivi des progrès enregistrés par les projets d'intégration des Roms a été ardu, principalement en raison d'insuffisances affectant la disponibilité et la qualité des données sur les participants roms. Le manque de données complètes et fiables est problématique non seulement pour les projets, mais aussi pour l'élaboration des politiques aux niveaux national et de l'UE. À moins que des mesures ne soient prises rapidement, la situation restera inchangée pour la période 2014-2020.

VII

Nous formulons les recommandations ci-après.

Recommandation n° 1

Les États membres devraient, lors de la révision ou de la modification de leur stratégie nationale d'intégration des Roms:

- a) préciser le niveau de financement nécessaire pour mener à bien les mesures d'inclusion des Roms proposées dans la stratégie nationale. Le montant des fonds disponibles pour ces mesures au titre du budget national et, via le FEDER et le FSE, au titre de celui de l'UE devrait figurer dans les SNIR. Les États membres devraient également s'engager formellement à ce que les efforts visant à mettre en œuvre des mesures en faveur de l'intégration des Roms ne soient pas compromis par l'évolution des priorités politiques à court terme;
- b) prévoir des indicateurs et des valeurs cibles concernant la lutte contre la discrimination ou, plus spécialement, contre l'antitsiganisme. Au cours de la période de programmation 2014-2020, ces indicateurs devraient également être pris en considération dans la conception de mesures favorisant l'inclusion des communautés roms marginalisées dans le cadre des Fonds ESI, conformément aux exigences de la directive «race et origine ethnique»;
- c) veiller à ce que les organisations de la société civile, y compris les représentants des Roms, soient systématiquement consultées lors de la planification et de la mise en œuvre de mesures d'intégration des Roms et à ce qu'elles y soient systématiquement associées;
- d) définir de manière plus détaillée le rôle joué par les PCNR par rapport aux SNIR, et veiller à ce que les ressources mises à leur disposition soient adaptées aux pouvoirs et responsabilités qui leur sont conférés.

Recommandation n° 2

- a) La Commission devrait s'assurer, lors de la révision des programmes opérationnels concernés, que les mesures menées dans le cadre des Fonds ESI ont un caractère inclusif et prévoient des dispositions visant à lutter contre la ségrégation. Il conviendrait de décrire clairement les pratiques ségrégationnistes et de les exclure explicitement du financement au titre des Fonds ESI (et non uniquement de les mentionner dans les considérants), en accordant une attention particulière à cet égard aux projets dans les domaines de l'éducation et du logement. Cela permettrait de renforcer le lien entre les recommandations par pays et l'utilisation des Fonds ESI.
- b) La Commission devrait, lors des réunions des comités de suivi des PO, faire pleinement usage des informations figurant dans les rapports que les États membres sont tenus de présenter à partir de 2016 en vertu de la recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms, ainsi que des constatations qui ressortent de ces informations. Cela permettrait de faire en sorte que les faiblesses recensées dans les rapports soient traitées au moyen des Fonds ESI ou de crédits nationaux (par exemple en réorientant les fonds vers les domaines dans lesquels des insuffisances ont été relevées).

Recommandation n° 3

Les États membres devraient faire usage des critères de «meilleures pratiques» pour l'intégration des Roms (tels que les dix principes fondamentaux communs du Conseil) lors de l'établissement des appels à propositions et de la sélection des projets. Le cas échéant, les appels devraient être organisés de façon à permettre de sélectionner des projets à long terme en faveur des communautés roms marginalisées. Enfin, l'octroi des financements au titre des Fonds ESI devrait, chaque fois que possible, être subordonné à la viabilité des projets après leur achèvement, une fois le financement de l'UE arrivé à son terme. Ces aspects devraient également être pris en considération lorsque les programmes opérationnels 2014-2020 sont modifiés.

Recommandation n° 4

La Commission devrait s'assurer, au cours de la prochaine période de programmation ou lors de la révision des programmes opérationnels, que les objectifs d'intégration des Roms inscrits dans les SNIR se reflètent, dans la mesure du possible, dans le cadre régissant les Fonds ESI, et ce, à tous les niveaux opérationnels. Dans ce contexte, elle devrait veiller à ce que les données soient collectées de manière fiable, de sorte que les progrès puissent être suivis et évalués pour les différents projets et à tous les niveaux de l'administration.

Recommandation n° 5

Les États membres devraient, le cas échéant, ajouter des indicateurs spécifiques aux Roms en complément des indicateurs de réalisation et de résultat communs définis dans la réglementation relative aux Fonds ESI. Ces indicateurs devraient être alignés sur ceux définis dans les SNIR et utilisés par la suite dans le cadre du suivi des programmes opérationnels 2014-2020; les États membres pourraient s'inspirer des indicateurs élaborés par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne en 2016.

Recommandation n° 6

Les États membres devraient envisager d'agir de concert, en vue des préparatifs de la prochaine période de programmation, pour s'employer à garantir la sécurité juridique sur l'utilisation du FSE pour financer toute mesure d'inclusion sociale, qu'elle soit ou non liée à l'emploi. Une fois levée l'insécurité juridique en la matière, les États membres seraient mieux à même d'utiliser le FSE de manière optimale à des fins d'inclusion sociale, y compris au moyen de mesures de lutte contre la discrimination.

Recommandation n° 7

La Commission devrait envisager de proposer de modifier la législation régissant les Fonds ESI pour assurer que, à partir de la période de programmation débutant en 2020, la répartition des fonds entre les États membres tienne compte d'indicateurs spécifiques d'inclusion sociale, en particulier la proportion de groupes marginalisés tels que les Roms au sein de la population. Elle devrait veiller à ce que les fonds supplémentaires du FSE mis à la disposition des États membres du fait de cette modification soient utilisés dans le but spécifique de soutenir les communautés marginalisées.

Recommandation n° 8

- a) La Commission devrait œuvrer conjointement avec les États membres à l'élaboration d'une méthodologie commune qui permette d'obtenir des données pertinentes sur les Roms afin de pouvoir suivre leur intégration sociale, dans le respect des cadres juridiques nationaux et de la législation de l'UE, y compris les éventuelles dérogations existantes, et ce, au plus tard lors des préparatifs de la prochaine période de programmation.
- b) La Commission devrait encourager les États membres à collecter au cours des deux prochaines années toutes les données statistiques sur l'appartenance ethnique qu'il sera possible d'obtenir, et ce, dans le respect des cadres juridiques nationaux et de la législation de l'UE, y compris les éventuelles dérogations existantes. Eurostat pourrait inclure des questions à cet égard dans les enquêtes comme celle sur les forces de travail, ainsi que dans les statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie.

La population rom

01

Les Roms d'Europe sont les descendants de groupes qui ont quitté le sous-continent indien il y a environ 1 000 ans et qui ont commencé à arriver sur le territoire de l'actuelle Union européenne au XIV^e siècle. En 1450, la population rom s'était installée dans pratiquement toute l'Europe. Les premières déportations et expulsions de Roms en Europe centrale datent d'ailleurs de cette époque. Le terme «Roms» désigne divers groupes (voir **encadré 1**) qui partagent certaines caractéristiques culturelles, ainsi qu'une histoire marquée par une marginalisation persistante dans les sociétés européennes.

Encadré 1

Qu'entend-on par «Roms»?

Selon le Conseil de l'Europe ¹, le terme «Roms» désigne les Roms, les Sintés (Manouches), les Kalés (Gitans) et les groupes de population apparentés en Europe, dont les Voyageurs et les branches orientales (Doms, Loms); il englobe la grande diversité des groupes concernés, y compris les personnes qui s'auto-identifient comme «Tsiganes» et celles que l'on désigne comme «Gens du voyage».

Pour des raisons pratiques, bien qu'ils aient des origines culturelles et ethniques diverses, nous avons choisi d'utiliser le terme «Roms» pour faire référence à tous ces groupes.

¹ «Glossaire terminologique raisonné du Conseil de l'Europe sur les questions roms», 2012.

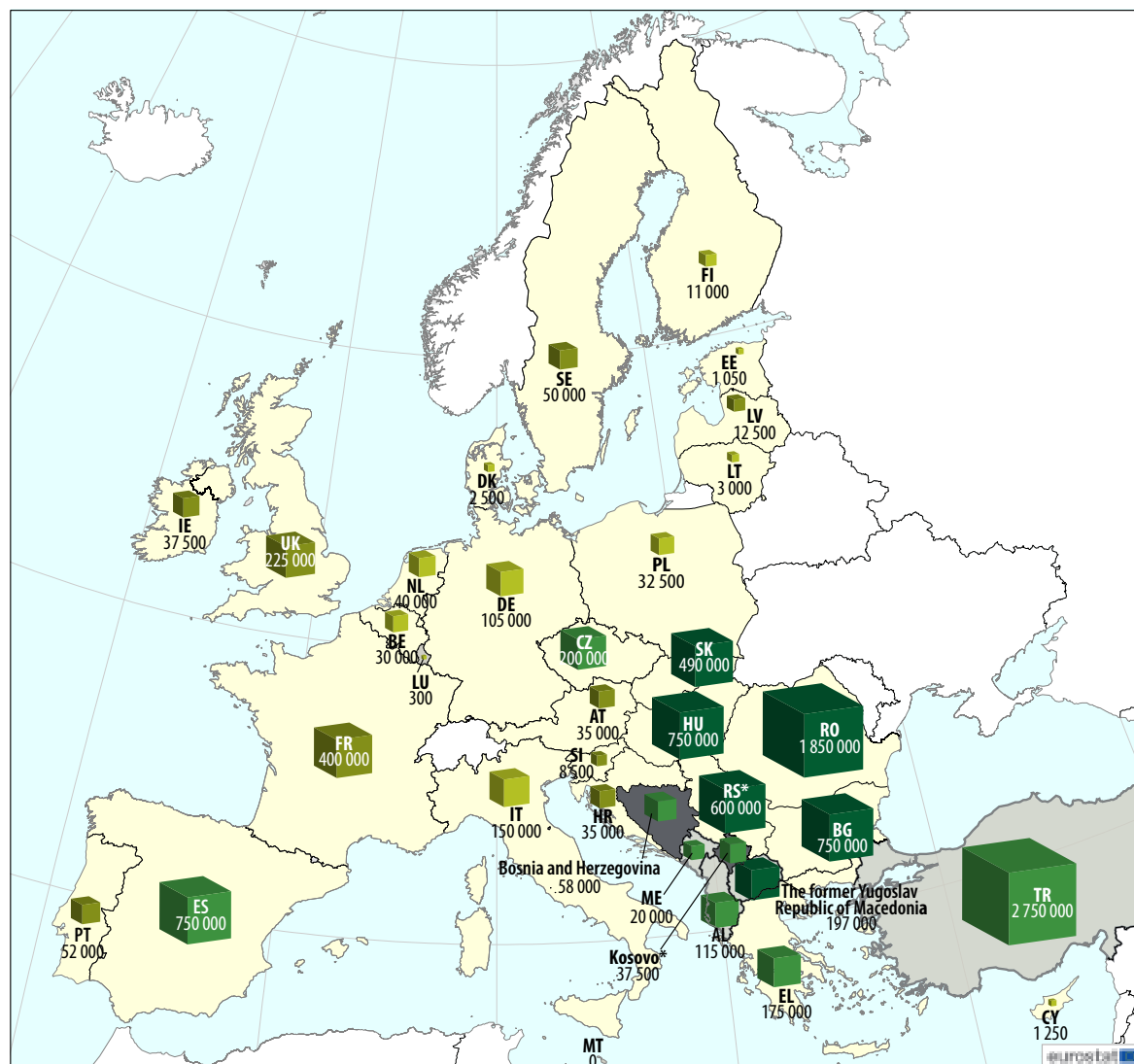
02

Aujourd'hui, la population rom constitue la plus importante minorité ethnique en Europe. Selon les estimations, la communauté rom compte entre 10 et 12 millions de personnes, dont environ 6,2 millions résident sur le territoire de l'UE, essentiellement dans les États membres d'Europe centrale et orientale. La grande majorité (entre 80 et 85 %) des Roms vivant aujourd'hui en Europe est sédentaire ². Les Roms ayant conservé un mode de vie itinérant ne doivent pas être confondus avec ceux qui quittent un État membre de l'Union pour s'installer dans un autre. La **figure 1** montre la concentration de la population rom dans l'UE, ainsi que dans les pays candidats ³ et les pays candidats potentiels ⁴ à l'adhésion.

- ² «Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020» [COM(2011) 173 final du 5 avril 2011].
- ³ Albanie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Monténégro, Serbie et Turquie.
- ⁴ Bosnie-Herzégovine et Kosovo*.

Figure 1

Estimation de la population rom dans l'UE, ainsi que dans les pays candidats et les pays candidats potentiels à l'adhésion (2012)



États membres de l'UE

Pays candidats

Pays candidats potentiels

Nombre = estimation moyenne de la population rom.

Estimation moyenne exprimée en pourcentage de la population totale:

- De 5 à 10 %
- De 1 à 4,9 %
- De 0,4 à 0,9 %
- Moins de 0,4 %

Frontières administratives: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat
Cartographie: Eurostat, base de données Gisco, janvier 2015.

0 200 400 600 800 km

* Toute référence au Kosovo, y compris au territoire, aux institutions ou à la population, s'entend conformément aux dispositions de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies et sans préjudice du statut du Kosovo.

03

Environ quatre cinquièmes de la population rom estimée de l'Union vivent dans les huit États membres énumérés dans le **tableau 1**. Dans les États membres où la concentration de Roms est la plus élevée (Bulgarie, Slovaquie, Roumanie et Hongrie), la population rom représente entre 15 et 20 % des enfants scolarisés et des nouveaux arrivants sur le marché du travail.

Tableau 1

États membres comptant le plus grand nombre de Roms selon les estimations

| État membre | Estimation moyenne du nombre de Roms | | Estimation minimale | Estimation maximale |
|--------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------|---------------------|
| | Nombre de personnes | Pourcentage de la population totale | | |
| Roumanie | 1 850 000 | 8,6 % | 1 200 000 | 2 500 000 |
| Bulgarie | 750 000 | 9,9 % | 700 000 | 800 000 |
| Hongrie | 750 000 | 7,5 % | 500 000 | 1 000 000 |
| Espagne | 750 000 | 1,6 % | 500 000 | 1 000 000 |
| Slovaquie | 490 000 | 9,0 % | 380 000 | 600 000 |
| France | 400 000 | 0,6 % | 300 000 | 500 000 |
| République tchèque | 200 000 | 1,9 % | 150 000 | 250 000 |
| Grèce | 175 000 | 1,5 % | 50 000 | 300 000 |
| Total | 5 365 000 | 3,0 % | 3 780 000 | 6 950 000 |
| Total UE | 6 197 100 | 1,2 % | 4 368 700 | 8 025 500 |

Note: la Croatie est comprise dans le «Total UE».

Source: Conseil de l'Europe, «Estimates and official numbers of Roma in Europe» (estimations et chiffres officiels concernant les Roms en Europe), juillet 2012.

Cadre juridique et stratégique

04

Les traités de l'Union constituent la principale base juridique de toutes les initiatives de l'UE visant à promouvoir l'inclusion sociale au sens large, et l'intégration des Roms en particulier. L'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) revêt une importance particulière à cet égard, puisqu'il garantit notamment les droits des personnes appartenant à des minorités (voir **encadré 2**).

Encadré 2

L'article 2 du traité sur l'Union européenne

«L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.»

05

Par ailleurs, l'article 10 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) énonce comme objectif de l'UE la lutte contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, par des actions du Conseil (article 19 du TFUE). Le TFUE établit également, en son article 21, le droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur son territoire.

06

Les instruments juridiques et politiques suivants sont également importants pour les mesures d'intégration des Roms:

- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000 ⁵, et en particulier son article 21 sur la non-discrimination. Elle est devenue juridiquement contraignante après que le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009;
- les deux directives du Conseil de 2000 concernant l'égalité de traitement ⁶: la directive «race et origine ethnique», qui interdit toute discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique dans différents domaines, et la directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi, qui contient des dispositions prévoyant l'égalité de traitement sur le lieu de travail;

- 5 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO C 364 du 18.12.2000, p. 1).
- 6 Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (directive «race et origine ethnique») (JO L 180 du 19.7.2000, p. 22); directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail («directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi») (JO L 303 du 2.12.2000, p. 16).

- la directive du Parlement européen et du Conseil de 2004 sur le droit à la libre circulation pour les citoyens de l'Union ⁷;
- la décision-cadre du Conseil de 2008 sur la lutte contre le racisme et la xénophobie ⁸, qui définit une approche pénale commune pour lutter contre les discours et les crimes à caractère raciste et xénophobe;
- la recommandation du Conseil de 2013 relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms ⁹;
- la communication de 2011 de la Commission sur le cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 ¹⁰, qui consacre également le rôle de l'Agence des droits fondamentaux en la matière ¹¹.

07

Les priorités stratégiques actuelles au niveau de l'UE qui visent à promouvoir l'inclusion des Roms découlent de la stratégie Europe 2020, approuvée en 2010 et qui a pour but d'assurer une croissance intelligente, durable et inclusive dans l'Union européenne. Pour mesurer les progrès vers la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, cinq grands objectifs ont été adoptés pour l'UE dans son ensemble. Dans les États membres comptant une forte proportion de résidents roms, la réussite de la politique d'inclusion des Roms est susceptible d'influer sur la réalisation de trois de ces cinq objectifs (à savoir ceux concernant l'éducation ¹², l'emploi ¹³ et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ¹⁴).

08

Dans le présent rapport, les termes «intégration» et «inclusion» sont tous deux utilisés pour faire référence aux mesures destinées à améliorer les conditions de vie et la situation en matière de droits de l'homme des Roms vivant dans les États membres de l'UE ¹⁵ (voir **encadré 3**).

7 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158 du 30.4.2004, p. 77). En particulier les articles 6 et 7 respectivement intitulés «Droit de séjour jusqu'à trois mois» et «Droit de séjour de plus de trois mois».

8 Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

9 Recommandation du Conseil du 9 décembre 2013 relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres (JO C 378 du 24.12.2013, p. 1).

10 COM(2011) 173 final.

11 En ce qui concerne ces stratégies, le rôle de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne consiste: a) à apporter son expertise aux institutions de l'UE, b) à collecter des données, et c) à œuvrer avec les États membres au développement d'instruments permettant d'apporter des éléments attestant les progrès accomplis.

12 Les grands objectifs fixés dans le domaine de l'éducation consistent à ramener le taux de sortie précoce du système scolaire à moins de 10 % et à porter à 40 % au moins le pourcentage de personnes entre 30 et 34 ans qui détiennent un diplôme de l'enseignement supérieur.

13 L'objectif est de parvenir à un taux d'emploi de 75 % chez les 20-64 ans.

14 L'objectif est de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale.

15 Cette démarche est cohérente avec la définition présentée par le Conseil de l'Union

L'utilisation interchangeable des termes «intégration» et «inclusion»

Les termes «intégration» et «inclusion» sont souvent utilisés de façon interchangeable pour décrire les objectifs généraux des initiatives destinées à améliorer la situation des Roms.

«Intégration» est plus fréquemment utilisé dans le contexte des initiatives visant à assurer le respect des valeurs et des droits fondamentaux (comme le prévoit l'article 2 du TUE). On le retrouve dans les stratégies nationales d'intégration des Roms.

«Inclusion» est davantage utilisé dans le contexte des initiatives socio-économiques. C'est le cas, par exemple, dans la stratégie Europe 2020, qui vise à assurer une croissance intelligente, durable et inclusive.

Comment l'UE soutient-elle financièrement des mesures en faveur de l'intégration des Roms?

09

La plus grande partie du soutien financier de l'Union en faveur de l'inclusion sociale (dont relève le cofinancement des mesures d'intégration des Roms) est octroyée par l'intermédiaire du Fonds social européen (FSE) et du Fonds européen de développement régional (FEDER), dans le contexte de la politique de cohésion de l'Union. D'autres financements sont également disponibles dans le cadre d'autres programmes spécifiques faisant l'objet d'une gestion directe par la Commission ¹⁶.

10

Le FSE et le FEDER sont mis en œuvre au moyen de programmes opérationnels (PO) pluriannuels, nationaux et régionaux, élaborés par les États membres et approuvés par la Commission. Le financement total disponible pour chaque programme opérationnel est réparti entre ses différents axes prioritaires.

11

Les enveloppes budgétaires du FEDER et du FSE pour la période 2007-2013 s'élevaient respectivement à environ 201 milliards et 76 milliards d'euros. Pour la période de programmation 2014-2020, le FEDER et le FSE font partie des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) ¹⁷; leurs enveloppes budgétaires globales s'élèvent respectivement à 197 milliards d'euros et 86 milliards d'euros pour l'ensemble de la période.

européenne dans ses conclusions relatives à un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms jusqu'en 2020 (Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms jusqu'en 2020, conclusions de la 3 089^e réunion du Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs», Bruxelles, 19 mai 2011).

16 Le programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) 2014-2020, ainsi que le «programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale – Progress» 2007-2013, auquel il a succédé; le programme «Droits, égalité et citoyenneté» 2014-2020, qui a succédé aux programmes «Droits fondamentaux et citoyenneté» et «Daphné III», ainsi qu'aux volets «Lutte contre la discrimination et diversité» et «Égalité entre les hommes et les femmes» du programme Progress.

17 Pour la période de programmation 2014-2020, des règles communes ont été instaurées pour les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), composés du FEDER, du FSE et du Fonds de cohésion, auxquels s'ajoutent le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

12

La part de ces montants consacrée spécifiquement aux initiatives d'intégration des Roms n'est pas comptabilisée en tant que telle. Les documents de planification des États membres permettent toutefois de conclure qu'environ 1,5 milliard d'euros ont été affectés à l'intégration socio-économique des communautés marginalisées telles que la communauté rom pour la période de programmation 2014-2020 (voir également point 69 et **tableau 6**). Aucune indication chiffrée de ce type n'est disponible pour la période 2007-2013.

Le rôle des autres organisations européennes et internationales par rapport à l'intégration des Roms

13

Le Conseil de l'Europe a été la première institution à s'intéresser à l'intégration des Roms au niveau européen. Depuis plus de 40 ans, il œuvre pour la lutte contre la discrimination à l'égard des Roms et pour une meilleure intégration des communautés roms marginalisées.

14

D'autres organisations internationales, telles que la Banque mondiale, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme) et le Programme des Nations unies pour le développement agissent également en faveur de l'intégration des Roms en fonction de leurs rôles respectifs.

Étendue et objectifs de l'audit

19

15

Dans le cadre du présent audit, nous avons cherché à déterminer si les initiatives politiques de l'UE et le soutien financier octroyé par l'intermédiaire du FEDER et du FSE ont contribué efficacement à l'intégration des Roms. Notre audit couvre les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020. En particulier, nous avons examiné si:

- le cadre de l'UE et les stratégies nationales en faveur des Roms ont favorisé l'utilisation efficace du FEDER et du FSE pour soutenir les mesures d'inclusion au cours de chaque période de programmation;
- le cadre juridique du FEDER et du FSE pour chaque période de programmation était conçu de manière à permettre de soutenir efficacement les mesures d'intégration des Roms;
- les projets mis en œuvre au titre du FEDER et du FSE au cours de la période de programmation 2007-2013 ont contribué efficacement à l'intégration des Roms.

16

Nous avons collecté des informations probantes lors d'entretiens avec des fonctionnaires de la Commission et des États membres, ainsi qu'avec des promoteurs de projets et des participants aux projets. Nous avons également examiné des documents obtenus auprès des autorités de l'UE et des États membres et de promoteurs de projets.

17

Nous avons tout d'abord évalué le soutien à l'intégration des Roms fourni par la Commission. Celui-ci fait l'objet d'une législation de l'UE, de cadres stratégiques et d'orientations spécifiques énonçant les priorités et objectifs de l'Union; nous avons examiné ces aspects dans le cas d'initiatives relevant des périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020. Nous avons également analysé la manière dont la Commission veille au respect des droits fondamentaux. Cette partie de nos travaux d'audit a été réalisée auprès des directions générales (DG) de la Commission qui sont le plus souvent amenées à s'occuper des politiques relatives à l'intégration des Roms, à savoir la DG Justice et consommateurs, la DG Emploi, affaires sociales et inclusion et la DG Politique régionale et urbaine ¹⁸.

18 Les autres DG disposant de compétences en rapport avec certains aspects du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms sont les DG Éducation et culture, Santé et sécurité alimentaire et Voisinage et négociations d'élargissement.

18

Nous avons également examiné les cadres stratégiques des États membres pour la promotion de l'intégration des Roms, et en particulier les stratégies nationales d'intégration des Roms (SNIR). Nous avons estimé que pour parvenir à une efficacité maximale, les mesures d'intégration des Roms bénéficiant d'un soutien du FEDER et du FSE devaient être étroitement liées à ces cadres. Nous avons en outre cherché à déterminer si les États membres visités ont instauré des dispositions administratives appropriées pour mettre en œuvre avec succès leurs cadres stratégiques pour l'inclusion des Roms. La responsabilité de coordonner l'élaboration et l'exécution des SNIR relève des points de contact nationaux pour les Roms (PCNR). Nous avons donc organisé des réunions avec les représentants des PCNR des quatre États membres visités, à savoir la Bulgarie, l'Espagne, la Hongrie et la Roumanie, ainsi que de ceux de l'Allemagne, de la Grèce, de la France, de la Slovaquie et du Royaume-Uni, afin d'acquérir une meilleure connaissance des stratégies nationales et des éventuels changements apportés entre les deux périodes de programmation et portant sur la conception des stratégies, des plans et des programmes.

19

Pour la période de programmation 2007-2013, nous avons aussi évalué la conception, la mise en œuvre et le suivi des PO du FEDER et du FSE, afin d'apprécier leur capacité à soutenir efficacement les mesures d'intégration des Roms. Nous avons examiné un échantillon de projets de cette période pour évaluer leur contribution à l'intégration des populations roms marginalisées. L'audit ayant eu lieu à un stade très précoce de la période de programmation 2014-2020, notre évaluation des Fonds ESI pour cette période a concerné uniquement la conception des éléments du FEDER et du FSE qui étaient pertinents pour l'intégration des Roms.

20

Nous avons sélectionné quatre États membres (la Bulgarie, l'Espagne, la Hongrie et la Roumanie) sur la base du nombre de Roms y résidant et de l'importance des financements alloués aux domaines d'action susceptibles de soutenir les initiatives d'inclusion des Roms ¹⁹.

21

Pour ces quatre États membres, nous avons sélectionné sept PO du FEDER ou du FSE relevant de la période de programmation 2007-2013, que nous considérons comme pertinents pour les initiatives d'inclusion des Roms, et examiné au total 19 projets mis en œuvre dans le cadre de ces PO ²⁰ (voir **annexe I**). Les projets ont été sélectionnés sur la base des informations fournies par les autorités nationales. Nous avons attaché une attention plus particulière aux projets liés à l'éducation, à l'emploi, aux soins de santé et au logement, mais nous avons également visité des projets portant sur d'autres thèmes, comme l'inclusion sociale et la lutte contre la discrimination (voir **tableau 5**). Tous les projets sélectionnés étaient terminés en 2013. Une liste des organismes responsables de la sélection et de la mise en œuvre des projets examinés dans le cadre du présent audit est présentée à l'**annexe II**.

19 Au cours de la période de programmation 2007-2013, ces quatre États membres ont reçu, ensemble, 14,1 milliards d'euros du FEDER et du FSE au titre du soutien à l'inclusion sociale. Cela représente 20 % du montant total des Fonds structurels consacrés aux mesures d'inclusion sociale dans l'ensemble des États membres sur toute la période.

20 Un projet retenu initialement a été retiré de l'échantillon, faute de pertinence.

22

Nos critères d'audit s'appuient sur l'expérience du réseau EURoma ²¹, qui a émis des recommandations ²² visant à garantir le succès des initiatives en faveur de l'inclusion des Roms. Nous nous sommes également rendus auprès de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) pour obtenir des informations sur la collecte de données ²³.

23

Parmi ces critères, les plus importants sont les dix principes fondamentaux communs, présentés à la **figure 2** et décrits en détail à l'**annexe III**. Ces principes ont été examinés lors de la première réunion de la plateforme européenne pour l'intégration des Roms, tenue à Prague en 2009, avant d'être inclus en tant qu'annexe aux conclusions de la réunion du Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs» du 8 juin 2009.

24

Les mesures en faveur de l'intégration de la population rom marginalisée prévues dans les PO de la période 2007-2013 que nous avons sélectionnés ont été reprises dans neuf nouveaux PO pour la période 2014-2020. Nous avons évalué le nouveau cadre régissant les Fonds ESI sur la base de ces neuf nouveaux PO.

25

Au cours de l'audit, nous avons pu bénéficier de l'aide d'experts externes dans le domaine de l'intégration des Roms. Nous avons également constitué un panel de quatre conseillers, qui a contribué à la définition de l'approche d'audit et veillé à ce que les aspects importants de l'intégration des Roms soient pris en considération.

26

Les mesures favorisant l'intégration des Roms, ainsi que leurs résultats, pouvant être perçues très diversement par les différentes parties prenantes, nous avons mis en place des groupes consultatifs dans chacun des États membres sélectionnés. Ce faisant, nous avons cherché à réunir des experts et des représentants des parties prenantes afin de leur permettre d'échanger leurs points de vue sur les mesures d'inclusion des Roms à la lumière de nos observations préliminaires relatives à chaque État membre visité. Par la suite, nous avons organisé une dernière réunion de groupe avec 13 parties prenantes différentes (y compris notre panel de conseillers). Cette réunion avait pour but de passer en revue nos observations préliminaires et d'examiner les conclusions et recommandations potentielles.

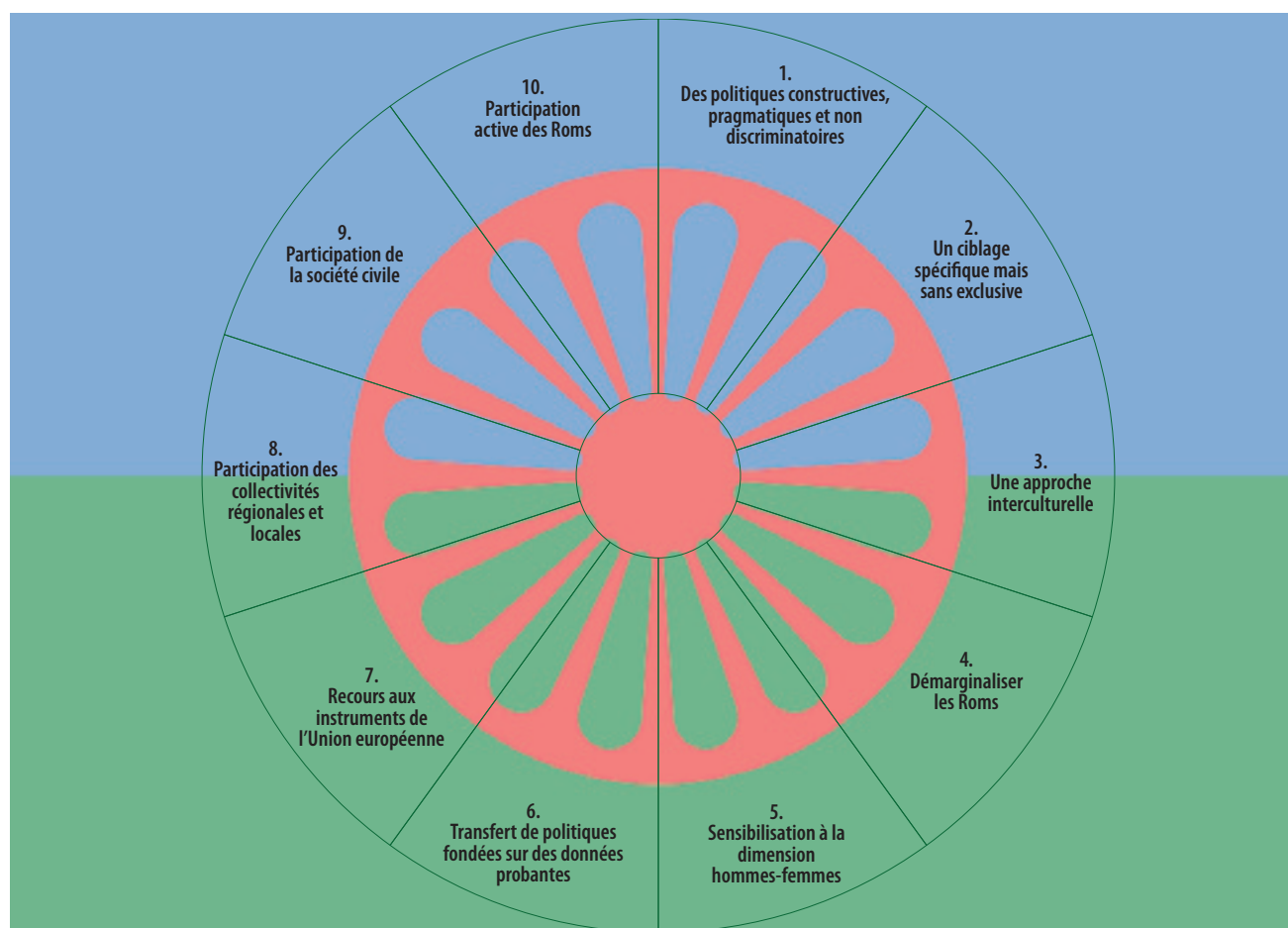
21 Le réseau EURoma est un réseau européen de représentants des États membres de l'UE qui vise à promouvoir le recours aux Fonds structurels en vue de renforcer l'efficacité des politiques en faveur de la communauté rom.

22 *Fundación Secretariado Gitano*, secrétariat technique du réseau EURoma, «*Tackling Roma Needs in the 2014-2020 Structural Funds Programming Period - Guide to improve the planning process*» (Répondre aux besoins des Roms dans le cadre de la période de programmation 2014-2020 des Fonds structurels - Guide pour l'amélioration du processus de planification), mai 2013.

23 La FRA est une agence de l'UE créée en 2007 avec pour tâche spécifique de fournir des conseils indépendants et fondés sur des éléments factuels relatifs aux droits fondamentaux. La FRA et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ont mené, séparément et conjointement, des enquêtes auprès des ménages roms en 2004, 2009, 2012 et 2015.

Figure 2

Les dix principes fondamentaux communs en matière d'intégration des Roms



Source: Cour des comptes européenne.

Des progrès ont été réalisés concernant les stratégies mises en place au niveau de l'UE et des États membres, mais la plupart des améliorations sont intervenues trop tard pour avoir un impact sur la période de programmation 2007-2013

27

Nous avons examiné les actions menées aux niveaux national et de l'UE visant un meilleur ciblage des Roms ainsi que le renforcement des mesures favorisant leur intégration. Nous avons tout d'abord évalué l'action menée au niveau de l'UE, puis avons passé en revue les stratégies nationales d'intégration des Roms et apprécié si elles constituaient des instruments appropriés pour mieux traiter les questions liées à l'intégration des Roms.

28

Nous avons vérifié s'il existait, pour la période de programmation 2007-2013, un cadre stratégique de l'UE concernant les mesures en faveur de l'intégration des Roms et s'il avait été modifié ou amélioré au fil du temps. Pour que les actions en faveur de l'intégration des Roms financées par l'UE soient efficaces, la Commission doit appuyer les travaux des États membres en proposant, au niveau de l'Union, une législation, un cadre stratégique ou encore des orientations spécifiques.

L'initiative politique de l'UE en faveur de l'inclusion des Roms a été adoptée en 2011, à la suite des élargissements de l'Union européenne de 2004 et de 2007

Les initiatives politiques de l'UE sont intervenues trop tard pour avoir un impact sur la période de programmation 2007-2013

29

L'inclusion des Roms a acquis une importance particulière au niveau de l'UE au moment de la préparation à l'adhésion à l'Union, en 2004 et en 2007, de plusieurs États d'Europe centrale et orientale, dont certains comptaient une importante population rom. Les accords de partenariat pour l'adhésion conclus avec la Bulgarie, la République tchèque, la Hongrie, la Roumanie et la Slovaquie ²⁴ ont fait du renforcement de l'intégration des Roms une priorité politique à moyen terme.

24 Décisions du Conseil du 30 mars 1998 concernant les principes, priorités, objectifs intermédiaires et conditions du partenariat pour l'adhésion de la République de Bulgarie, de la République tchèque, de la République de Hongrie, de la Roumanie et de la République slovaque.

30

L'UE n'a toutefois pas accordé une priorité politique spécifique à l'intégration des Roms après les adhésions de 2004 et de 2007. Les versions initiales des règlements relatifs à la période 2007-2013 ne faisaient nullement référence à l'intégration des Roms. Il n'y avait pas non plus d'obligation de l'inclure en tant que priorité spécifique dans les PO du FEDER ou du FSE. La première référence spécifique à l'intégration des Roms est apparue en 2010, lors de la modification des conditions d'éligibilité prévues par le règlement FEDER régissant les mesures relatives au logement ²⁵.

31

En 2008, la Commission a commencé à déployer des efforts pour améliorer la situation des Roms marginalisés. À la suite du premier sommet de l'UE sur les Roms en septembre 2008, elle a mis en place une plateforme européenne pour l'intégration des Roms, une *task-force* interservices sur les Roms, un réseau de PCNR et un groupe de travail sur les indicateurs d'intégration des Roms, coordonné par l'Agence des droits fondamentaux (voir point 94). Deux groupes de travail thématiques relevant du réseau des PCNR ainsi que les réunions de consultation organisées régulièrement avec les organisations de la société civile, les organisations internationales et les réseaux universitaires constituent d'autres cadres de soutien. La DG Justice et consommateurs organise aussi des missions d'information régulières et des réunions de dialogue bilatéral à haut niveau avec les États membres, en collaboration avec les DG responsables de la gestion des Fonds ESI. Ces visites permettent des discussions sur l'évolution de la situation entre les représentants des autorités locales et nationales, des organisations de la société civile et de tous les services de la Commission concernés.

32

Mais c'est en avril 2011 qu'a été publié le premier document important à l'échelle de l'Union traitant de l'intégration des Roms: la communication de la Commission relative à un cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms ²⁶ (SNIR). Le Conseil EPSCO ²⁷ a ensuite adopté des conclusions en mai, dans lesquelles les États membres se sont engagés à élaborer, actualiser ou étoffer leur SNIR. Tout ceci est intervenu après que la Commission a fait, par la voix de son commissaire en charge de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté, une déclaration sur l'évolution de la situation des Roms, rappelant que la discrimination fondée sur l'origine ethnique ou la race n'était pas acceptable en Europe. Le commissaire a également déclaré que la Commission était prête à lancer une procédure d'infraction à l'encontre d'un État membre (la France) pour avoir appliqué la directive sur la libre circulation d'une façon discriminatoire et incompatible avec la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans ses conclusions de juin 2011, le Conseil européen a souligné que l'inclusion des Roms revêtait une importance majeure et a appelé à la mise en œuvre rapide des conclusions du Conseil EPSCO invitant les États membres à élaborer, actualiser ou étoffer leurs stratégies.

25 Règlement (UE) n° 437/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 modifiant le règlement (CE) n° 1080/2006 relatif au Fonds européen de développement régional et portant sur l'éligibilité des interventions dans le domaine du logement en faveur des communautés marginalisées (JO L 132 du 29.5.2010, p. 1).

26 COM(2011) 173 final.

27 Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs».

33

Cette initiative était la première de l'UE concernant spécifiquement la communauté rom et prévoyant un mécanisme de suivi. Elle proposait que chaque État membre élabore sa propre SNIR (voir point 41). Elle a fourni un cadre solide pour favoriser l'intégration des Roms et défini les domaines dans lesquels il convenait d'agir et de fixer des objectifs. Plus précisément, elle a déterminé quatre domaines prioritaires d'intervention: l'éducation, l'emploi, les soins de santé et le logement. Les États membres ont été invités à fixer des objectifs atteignables dans ces différents domaines.

34

Il ne leur était pas demandé d'aborder séparément les mesures de lutte contre la discrimination, ou de les assortir de valeurs cibles. Ces mesures étaient traitées en tant que thème transversal dans l'ensemble des quatre domaines ²⁸ susmentionnés, mais des indicateurs spécifiques mesurables et des valeurs cibles concernant la discrimination ont rarement été définis. Il s'agit là d'une insuffisance notable du cadre existant, qui rend difficile l'évaluation, par la Commission, des progrès accomplis.

Inclusion de la population rom depuis 2011: d'une approche reposant sur l'action des pouvoirs publics à un véritable engagement politique

Adoption, en 2013, d'une recommandation du Conseil relative à l'intégration des Roms

35

Le premier instrument juridique de l'UE consacré exclusivement à l'intégration des Roms est une recommandation adoptée par le Conseil en 2013 ²⁹, qui a constitué une avancée fondamentale pour l'approche adoptée par l'Union à l'égard de l'inclusion des Roms. Au lieu de s'en tenir, dans sa recommandation, à une approche reposant sur l'action des pouvoirs publics, le Conseil a fait de l'inclusion de la population rom un engagement politique des États membres découlant des dispositions en vigueur sur la protection des droits de l'homme. Cette recommandation s'accompagne d'orientations spécifiques destinées à aider les États membres à améliorer et à accélérer leurs travaux de promotion de l'intégration des Roms dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, des soins de santé et du logement. Elle comporte également des orientations sur les mesures stratégiques horizontales, dont certaines concernent la lutte contre la discrimination. Le Conseil y fait aussi explicitement référence à l'antitsiganisme, qui désigne une forme particulière de racisme alimenté par une discrimination historique.

28 L'égalité de traitement est un principe transversal du cadre de l'UE, considéré comme une condition préalable à l'inclusion des Roms. Le cadre de l'UE reconnaît explicitement que les États membres «doivent avant tout veiller à ce que les Roms ne subissent pas de discriminations et soient traités comme tous les autres citoyens de l'UE, avec un accès identique à l'ensemble des droits fondamentaux décrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne» («Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020», p. 2).

29 Recommandation du Conseil du 9 décembre 2013 relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres.

Formulation, par la Commission, de recommandations par pays concernant l'inclusion des Roms depuis 2012

36

La Commission a émis, depuis 2012, des recommandations par pays concernant l'inclusion des Roms. De telles recommandations ont été adressées à cinq États membres comptant d'importantes minorités roms, à savoir la Bulgarie, la République tchèque, la Hongrie, la Roumanie et la Slovaquie. L'objet de ces recommandations est présenté en détail au **tableau 2**.

Tableau 2

Objet des recommandations par pays relatives à l'intégration des Roms adressées aux cinq États membres concernés

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------|---------------------------------|---|--------------------|-----------|
| Bulgarie | Intégration des Roms en général | Éducation | Emploi/éducation | Éducation |
| République tchèque | s. o. | Éducation | Éducation | Éducation |
| Hongrie | Intégration des Roms en général | Pauvreté/éducation | Pauvreté/éducation | Éducation |
| Roumanie | s. o. | Intégration des Roms en général/éducation | Emploi/éducation | Éducation |
| Slovaquie | Éducation | Éducation | Éducation | Éducation |

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission.

37

La Commission a également suivi attentivement la mise en œuvre des deux directives pertinentes en matière d'égalité de traitement ³⁰ (des informations plus détaillées sur la mise en œuvre de la directive «race et origine ethnique» sont présentées dans le **tableau 3**). Elle a engagé une procédure d'infraction contre la République tchèque en 2014 et une autre contre la Slovaquie en 2015, toutes deux motivées par la ségrégation des élèves roms dans le système éducatif. Les autres procédures engagées ne concernent pas spécifiquement les Roms. La Commission suit aussi la mise en œuvre de la décision-cadre de 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, devenue exécutoire en 2014.

30 Directives 2000/43/CE et 2000/78/CE du Conseil (directive «race et origine ethnique» et «directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi»).

Tableau 3

Suivi de la mise en œuvre de la directive «race et origine ethnique» (2000/43/CE)

| État membre | Transposition | | Infraction ¹ | |
|--------------------|---------------|--------------------------|---|---|
| | Délai | Terminée dans les délais | Non-conformité de la législation nationale avec celle de l'UE | Mauvaise application du droit de l'UE par l'État membre |
| Belgique | 19-juil.-03 | ✓ | | |
| Bulgarie | 1-janv.-07 | ✓ | | Clôturé |
| République tchèque | 1-mai-04 | ✓ | Clôturé | Ouvert |
| Danemark | 19-juil.-03 | ✓ | Clôturé | Clôturé |
| Allemagne | 19-juil.-03 | ✓ | | |
| Estonie | 1-mai-04 | ✓ | Clôturé | |
| Irlande | 19-juil.-03 | ✓ | | |
| Grèce | 19-juil.-03 | ✓ | | |
| Espagne | 19-juil.-03 | ✓ | Clôturé | |
| France | 19-juil.-03 | ✓ | | |
| Croatie | 1-juil.-13 | ✓ | | |
| Italie | 19-juil.-03 | ✓ | | |
| Chypre | 1-mai-04 | ✓ | | |
| Lettonie | 1-mai-04 | ✓ | Clôturé | |
| Lituanie | 1-mai-04 | ✓ | Clôturé | |
| Luxembourg | 19-juil.-03 | ✓ | | |
| Hongrie | 1-mai-04 | ✓ | Clôturé | |
| Malte | 1-mai-04 | ✓ | Clôturé | |
| Pays-Bas | 19-juil.-03 | ✓ | Clôturé | |
| Autriche | 19-juil.-03 | ✓ | Clôturé | |
| Pologne | 1-mai-04 | ✓ | Clôturé | Clôturé |
| Portugal | 19-juil.-03 | ✓ | Clôturé | |
| Roumanie | 1-janv.-07 | ✓ | Clôturé | |
| Slovénie | 1-mai-04 | ✓ | | Ouvert |
| Slovaquie | 1-mai-04 | ✓ | Clôturé | Ouvert |
| Finlande | 19-juil.-03 | ✓ | | Clôturé |
| Suède | 19-juil.-03 | ✓ | Clôturé | |
| Royaume-Uni | 19-juil.-03 | ✓ | Clôturé | Clôturé |

¹ Situation en décembre 2015.

Note: seules les procédures d'infraction engagées contre la République tchèque et la Slovaquie concernent spécifiquement la population rom.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission.

Publication d'orientations par la Commission et renforcement de la coopération avec le Conseil de l'Europe

38

En complément de ces grandes initiatives, la Commission a diffusé bon nombre d'éléments d'orientation stratégique sur l'utilisation des fonds aux fins de l'inclusion des Roms. Il s'agit notamment de documents d'orientation thématique sur les Roms et les communautés marginalisées, de documents portant sur les conditions ex ante thématiques relatives à l'intégration des communautés roms marginalisées, ainsi que d'une note d'orientation à l'intention des États membres sur l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens dans la lutte contre la ségrégation spatiale et en matière d'éducation.

39

En 2014, la Commission a en outre publié un code de conduite européen sur le partenariat, qui stipule que les États membres doivent associer les organisations de la société civile aux accords de partenariat et veiller à ce que celles-ci participent activement à la conception et à la mise en œuvre des programmes soutenus par les Fonds ESI ³¹.

40

Depuis 2011, pour renforcer l'efficacité de ses travaux dans le domaine de l'intégration des Roms, la Commission a également collaboré plus étroitement avec le Conseil de l'Europe, organisation qui dispose d'une très grande expérience dans ce domaine (voir point 13). Elle a notamment participé à des réunions organisées par le secrétariat du Conseil de l'Europe et à certaines initiatives conjointes avec ce dernier (Romact ³² et ROMED ³³).

Progrès au niveau des États membres: les stratégies nationales d'intégration des Roms ont été adoptées, mais des insuffisances subsistent

41

En 2011, les États membres ont été invités à concevoir une stratégie nationale d'intégration des Roms (SNIR) couvrant la période 2011-2020, ou à l'adapter lorsqu'elle existait déjà, afin d'atteindre les objectifs de l'UE pour l'intégration des Roms. Ces stratégies doivent définir des actions ciblées et fournir des informations sur les financements (nationaux, européens et autres) prévus pour mettre en œuvre ces actions. Elles doivent également présenter des solutions pour surmonter les obstacles actuels à une utilisation plus efficace des fonds européens, et jeter les bases d'un mécanisme de suivi solide visant à garantir des résultats concrets pour les Roms.

31 Règlement délégué (UE) n° 240/2014 de la Commission du 7 janvier 2014 relatif au code de conduite européen sur le partenariat dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens (JO L 74 du 14.3.2014, p. 1).

32 Le projet Romact vise à renforcer la réactivité et l'obligation de rendre compte des autorités locales, en particulier des élus et des hauts fonctionnaires, vis-à-vis des communautés roms marginalisées. Il a pour but de susciter un engagement politique soutenu à long terme qui conduira à des plans et des mesures durables en faveur de l'inclusion des Roms (voir également <http://coe-romact.org/>).

33 Le projet ROMED comporte deux phases. La première a consisté à mettre en place une initiative visant à former des médiateurs pour qu'ils soient en mesure d'assurer des services de médiation de qualité entre les communautés roms et les autorités locales. Depuis le lancement du programme en 2011, plus de 1 300 médiateurs ont été formés dans 22 pays. La seconde phase de ROMED, qui a démarré en 2013, est centrée sur les contextes locaux et en particulier sur la façon dont la médiation peut inciter les communautés roms à prendre part à une gouvernance plus démocratique et plus inclusive de certaines municipalités dans onze pays membres du Conseil de l'Europe (voir également <http://romed.coe-romact.org/>).

42

En ce qui concerne ces stratégies nationales d'intégration des Roms, nous avons:

- examiné le contenu spécifique des stratégies des États membres visités;
- vérifié si les parties prenantes concernées par leur mise en œuvre avaient été identifiées et quel était le rôle des points de contact nationaux pour les Roms (PCNR) à cet égard;
- évalué les modalités de suivi de leur mise en œuvre;
- examiné comment la Commission évaluait les rapports des États membres sur la mise en œuvre de leur SNIR.

Stratégie nationale d'intégration des Roms (SNIR)

Tous les États membres visités ont adopté une stratégie nationale d'intégration des Roms

43

Après la publication, par la Commission, d'une communication les invitant à adopter une SNIR, les États membres se sont tous ³⁴ exécutés. Certains d'entre eux ont opté pour un ensemble de mesures intégrées en vue de l'intégration des Roms, que nous avons considéré comme équivalent à une stratégie en la matière. Les SNIR ont été suivies de plans d'action dans chacun des quatre États membres de l'échantillon, lesquels ont aussi mis en place un point de contact national pour les Roms.

44

La Commission n'a pas précisé que la lutte contre la discrimination devait être incluse dans les principaux domaines prioritaires des SNIR. La Bulgarie, la Hongrie ³⁵ et l'Espagne ont toutefois ajouté dans leur stratégie un chapitre traitant spécifiquement de la lutte contre la discrimination, en plus des quatre domaines prioritaires prévus, à savoir l'éducation, l'emploi, les soins de santé et le logement. La stratégie roumaine mentionne également la lutte contre la discrimination, mais uniquement de façon indirecte, lors de l'exposé des quatre domaines prioritaires prévus. Sur les quatre États membres sélectionnés, seules la Bulgarie et la Hongrie ont défini des valeurs cibles concernant la lutte contre la discrimination.

34 Sauf Malte, qui affirme ne pas compter de population rom.

35 En Hongrie, cette stratégie, intitulée Stratégie nationale d'inclusion sociale – Pauvreté extrême, pauvreté infantile, inclusion des Roms, ne concernait pas uniquement les Roms. Dans un souci de clarté, elle est considérée ci-après comme une «stratégie nationale d'intégration des Roms».

45

Trois des quatre SNIR comportent des valeurs cibles dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, des soins de santé et du logement. La quatrième, celle de la Hongrie, comprend des objectifs généraux, auxquels aucune valeur cible quantifiée n'est toutefois associée et ses objectifs ne font pas tous spécifiquement référence à la population rom, notamment dans le domaine du logement. La stratégie hongroise fournit des informations pertinentes sur la situation des Roms dans le pays, mais celles-ci n'ont pas été exploitées pour définir des indicateurs ou des valeurs de référence spécifiques aux Roms. Quant à la stratégie roumaine, elle ne comporte des valeurs de référence que pour certains indicateurs. En l'absence de valeurs de départ, il est difficile d'évaluer les résultats obtenus dans le cadre de ces stratégies.

Toutes les stratégies nationales d'intégration des Roms font référence aux dix principes fondamentaux communs en matière d'intégration des Roms

46

Toutes les stratégies font directement (Bulgarie, Hongrie et Espagne) ou indirectement (Roumanie) référence aux dix principes fondamentaux communs en matière d'intégration des Roms (voir point 23 et **figure 2**). Nous avons toutefois constaté que les États membres n'ont pas toujours appliqué ces dix principes fondamentaux communs lors de l'élaboration des stratégies elles-mêmes:

- dans le cas des stratégies bulgare et espagnole, des éléments écrits attestent que les organisations de la société civile ont été consultées et que des informations en retour ont été apportées par les autorités nationales sur la contribution des ONG;
- en Roumanie et en Hongrie, les principes fondamentaux communs n° 9 (concernant la participation de la société civile) et n° 10 (concernant la participation active des Roms à l'élaboration des politiques) n'ont été que partiellement appliqués:
 - en Roumanie, un processus de consultation a aussi eu lieu avant l'adoption de la SNIR, et des réunions ont été organisées, mais leur transparence et leur nombre ont été remis en cause par des organisations de la société civile, qui ont par ailleurs affirmé ne pas avoir été informées de la façon dont leurs contributions avaient été prises en considération. Nous n'avons trouvé aucun élément probant permettant d'établir si et, le cas échéant, comment les autorités roumaines avaient tenu compte des contributions des ONG;
 - en Hongrie, rares étaient les éléments probants indiquant comment le processus de consultation sur la SNIR s'était déroulé, et la version actualisée de cette stratégie ne fournit aucune information permettant d'établir si et, le cas échéant, comment il a été tenu compte des commentaires des différentes parties prenantes. Aucune consultation n'a eu lieu concernant le plan d'action. En outre, deux organisations de la société civile ont été désignées pour mettre en œuvre les mesures les plus importantes de la SNIR aux côtés des pouvoirs publics, ce qui a eu pour effet d'évincer les autres.

Les stratégies nationales d'intégration des Roms ne précisent pas quels moyens financiers sont disponibles dans les États membres pour les mesures de soutien à l'inclusion des Roms

47

Notre analyse a montré que les SNIR bulgare, espagnole et hongroise ne comportaient aucune information sur les dotations financières disponibles pour les mesures en faveur des Roms, que ce soit au titre du budget national ou à celui des PO du FEDER et du FSE, qui sont cofinancés par le budget de l'UE. En Bulgarie, la SNIR précise que les fonds de l'UE constituent la principale source de financement pour les projets liés à sa mise en œuvre. Il n'y a qu'en Roumanie qu'un budget est présenté, avec toutefois quelques incohérences: la stratégie ne mentionne pas le FEDER parmi les sources de financement, alors qu'il a été utilisé en tant que tel depuis sa modification en 2010, soit avant même que la SNIR ne soit adoptée³⁶. En l'absence d'informations sur les moyens financiers disponibles pour traiter les questions relatives à l'inclusion des Roms, il est difficile d'évaluer si les stratégies des États membres étaient réalistes dès le début.

Attribution des responsabilités pour la mise en œuvre des SNIR: le rôle des points de contact nationaux pour les Roms (PCNR)

48

Tous les États membres couverts par notre analyse ont mis en place des PCNR et défini leurs responsabilités conformément aux dispositions de la communication de la Commission de 2011. Les PCNR sont chargés de coordonner le développement et la mise en œuvre des SNIR. Ils assurent le suivi des progrès accomplis dans le cadre de la SNIR et partagent les informations à ce sujet avec la Commission³⁷. Leurs pouvoirs sont toutefois limités. Du fait de l'attribution des responsabilités opérationnelles à des administrations ministérielles nationales, les PCNR des États membres sélectionnés ne disposent d'aucune compétence dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, des soins de santé ou du logement. Ils ne peuvent pas non plus décider de la manière dont les ressources financières sont allouées aux projets d'intégration.

49

La taille, la structure et les responsabilités des neuf PCNR sélectionnés varient fortement. Plusieurs de ces entités existaient déjà sous une dénomination différente avant l'introduction de la notion de PCNR par la Commission; certaines se sont vu confier de nouvelles responsabilités sans recevoir de moyens supplémentaires³⁸. Les capacités du PCNR bulgare sont insuffisantes, comme le montre le point 50.

36 Règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) n° 1783/1999 (JO L 210 du 31.7.2006, p. 1).

37 COM(2011) 173 final, p. 9.

38 Par exemple, le PCNR espagnol a reconnu, dans son rapport de 2014 à la Commission, la difficulté pour lui d'obtenir davantage de ressources en vue d'assurer une mise en œuvre adéquate de la SNIR.

50

Nous avons relevé deux types d'insuffisance en matière d'attribution des responsabilités pour la mise en œuvre des SNIR. Premièrement, un déficit de coopération a été observé en Espagne et en Roumanie. Deuxièmement, nous avons constaté une inadéquation entre les ressources et les responsabilités en Bulgarie et en Espagne.

- En Roumanie, nous avons observé que le déficit de coopération en matière de communication des données entre l'agence nationale pour la minorité rom et les différents ministères concernés compromettait l'efficacité du suivi de la SNIR. De même, en Espagne, nous avons constaté que les structures de coordination existantes (comme le groupe de travail sur la coopération technique) ne parvenaient pas à fournir des données fiables et à coordonner les politiques, ce qui démontre la nécessité d'une meilleure coordination pour assurer la bonne mise en œuvre de la SNIR. Ces deux exemples de mauvaise coordination entravent la collecte de données fiables et rendent plus difficile le suivi de la mise en œuvre de la SNIR.
- En Bulgarie, le PCNR dispose de compétences et de moyens insuffisants, alors qu'il est l'un des principaux organes chargés de la mise en œuvre et du suivi de la SNIR. Plusieurs organisations à but non lucratif en Bulgarie ont attiré l'attention sur le manque de volonté politique ³⁹. Le PCNR espagnol a fait état d'un problème similaire dans son rapport de suivi 2014.

Insuffisances affectant le suivi des progrès enregistrés par les stratégies nationales d'intégration des Roms

51

Nous avons constaté que le suivi et l'évaluation des stratégies nationales d'intégration des Roms représentaient un défi considérable dans tous les États membres visités (voir également point 74):

- en Bulgarie, la SNIR ne prévoit aucune procédure spécifique de suivi et d'obligation de rendre compte. De plus, les mesures ne sont pas toutes assorties de valeurs cibles quantifiables;
- en Hongrie, un système d'indicateurs a été établi pour le suivi des programmes, mais les données qu'il contient n'ont pas été actualisées depuis 2012;
- en Roumanie, le processus de suivi est considérablement affaibli par l'absence d'informations sur les indicateurs définis dans la SNIR et par un manque de données financières structurées concernant le processus de mise en œuvre. Les rapports de suivi ne font référence ni aux objectifs définis ni à la mesure dans laquelle ils ont été atteints, si bien que l'efficacité de leur mise en œuvre est difficile à évaluer;
- en Espagne, le plan d'action 2014-2016 comporte uniquement une description des actions de 2014. Les actions de 2015 n'ont été élaborées qu'à la mi-2015, ce qui a entravé le processus de planification pour l'année en question.

³⁹ Rapport de la société civile sur le suivi de la mise en œuvre de la SNIR et rapport 2012 sur le plan d'action décennal pour l'intégration des Roms en Bulgarie, p. 9.

Évaluation, par la Commission, de la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms

52

La Commission européenne a évalué ces stratégies nationales; elle en a inventorié les faiblesses et a publié ses conclusions dans une communication en mai 2012, intitulée «Stratégies nationales d'intégration des Roms: un premier pas dans la mise en œuvre du cadre de l'UE». Depuis 2013, elle évalue chaque année l'efficacité de la mise en œuvre des SNIR. Cette évaluation annuelle comporte des informations détaillées sur les insuffisances générales auxquelles il convient de remédier. Les principales conclusions des évaluations menées ces dernières années mentionnaient le fait que les conditions préalables indispensables à une mise en œuvre efficace des stratégies n'étaient toujours pas réunies et que cela ralentissait cette mise en œuvre. Plus précisément, les éléments suivants faisaient défaut: des objectifs concrets accompagnés de mesures pour lutter contre la ségrégation des enfants roms dans le système éducatif, un calendrier de mise en œuvre plus précis et une dotation financière plus claire, ainsi que des mesures de lutte contre la discrimination et le racisme à l'égard des Roms.

53

Depuis lors, les États membres ont enregistré des progrès dans la mise en œuvre de leur stratégie nationale, mais le rapport de 2015 de la Commission montre qu'en 2014, il n'avait pas encore été remédié à certaines insuffisances existant depuis 2012 au moins, certaines conditions indispensables à la mise en œuvre efficace des stratégies n'étant toujours pas remplies. Cette constatation corrobore ce que nous avons observé dans les quatre États membres sélectionnés.

54

Par exemple, l'objectif de lutte contre la ségrégation des enfants roms dans le système éducatif est inscrit dans les stratégies, mais le nombre insuffisant de mesures et de valeurs cibles définies permet difficilement de l'atteindre. Lorsque de telles mesures existent, le calendrier de leur mise en œuvre est imprécis et les dispositions budgétaires sont peu claires. Ces insuffisances ont ralenti la mise en œuvre des SNIR. En Bulgarie, le rapport de suivi fait également état d'un manque de volonté politique et de la nécessité d'améliorer les mesures de lutte contre la discrimination.

55

De telles insuffisances, et en particulier la question de la ségrégation dans l'éducation, figurent dans les recommandations par pays adressées à plusieurs États membres. Dans le cas de la République tchèque et de la Slovaquie, la Commission a été jusqu'à engager des procédures en infraction contre ces deux États membres pour ces motifs (voir point 37).

56

La Commission a vérifié, au début de la période de programmation 2014-2020, si ces éléments avaient été pris en considération dans les accords de partenariat. Elle a fait usage du rôle consultatif qui lui est conféré lors des réunions du comité de suivi des PO de la période de programmation 2014-2020 que nous avons évalués pour également rappeler l'importance des recommandations par pays relatives aux Roms pour les PO concernés.

Dans le domaine de la cohésion, une plus grande attention a été accordée aux mesures d'intégration des Roms pour la période 2014-2020 par rapport à la période 2007-2013

57

Nous avons cherché à déterminer s'il était clairement fait référence à l'intégration des Roms dans le cadre 2007-2013 régissant la politique de cohésion. Nous avons également vérifié comment les États membres bénéficiant d'un cofinancement du FEDER et du FSE pour agir en faveur de l'intégration des Roms veillaient à l'incorporation des initiatives élaborées au niveau de l'UE dans les stratégies nationales et les PO pertinents.

58

En ce qui concerne la période de programmation 2014-2020, nous avons examiné si l'intégration des Roms était clairement mentionnée dans le cadre régissant les Fonds ESI et si la Commission a remédié aux insuffisances détectées pour la période de programmation 2007-2013. Enfin, nous avons apprécié, pour ces deux périodes, si la Commission et les États membres ont instauré un système de suivi efficace dans le domaine de l'intégration des Roms.

Même si le cadre juridique 2007-2013 ne mentionnait pas l'intégration des Roms, les États membres sélectionnés l'ont évoquée dans leurs programmes opérationnels

Les PO 2007-2013 examinés faisaient référence à l'intégration des Roms de manière générale

59

Lors de l'élaboration du cadre régissant la politique de cohésion pour la période de programmation 2007-2013, l'intégration des Roms n'était pas encore considérée comme une priorité spécifique au niveau de l'UE. Le terme «Rom» est totalement absent des règlements de la période 2007-2013. Néanmoins, l'ensemble des quatre États membres visités disposaient d'au moins une stratégie régionale ou nationale pour l'intégration des Roms, ou d'un programme équivalent. Ils abordaient tous l'intégration des Roms dans au moins une partie de leurs PO, de la manière décrite au **tableau 4**.

Tableau 4

Référence à l'inclusion des Roms dans les PO 2007-2013 du FEDER et du FSE

| | Groupe cible spécifique | Indicateurs spécifiques | Références à la communauté rom | |
|----------|-------------------------|-------------------------|--|--|
| | | | dans les mesures ciblant les groupes vulnérables | dans les mesures visant à soutenir les régions les moins développées |
| Bulgarie | X | X | X | |
| Espagne | X | | X | |
| Hongrie | | X | X | X |
| Roumanie | | X | X | |

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission.

60

Malgré la modification du règlement FEDER en 2010, la plupart des mesures de notre échantillon qui concernent les communautés roms marginalisées ont été cofinancées au titre du FSE. Une grande partie d'entre elles (sept mesures sur 17) portait sur l'emploi (voir **tableau 5**). Cette situation trouve son explication dans le fait qu'il ressort des dispositions de l'article 162 du TFUE que les projets et les mesures financés par le FSE doivent être liés à l'emploi, tandis que le règlement FSE autorise, voire encourage, le financement de mesures d'inclusion sociale. Cet état de fait ne procure pas de sécurité juridique aux autorités quant à la possibilité d'utiliser les financements du FSE dans le cadre de toute mesure d'inclusion sociale, qu'elle soit ou non liée à l'emploi.

Tableau 5

Domaines d'action des projets examinés

| Bulgarie | FSE | | | | FEDER |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Projet n° 1 | Projet n° 2 | Projet n° 3 | Projet n° 4 | Projet n° 5 |
| Éducation | | √ | | | |
| Emploi | | | √ | | |
| Santé | | | | √ | |
| Inclusion sociale | √ | | | | |
| Infrastructures sociales | | | | | √ |

| Hongrie | FSE | | | | |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| | Projet n° 6 | Projet n° 7 | Projet n° 8 | Projet n° 9 | Projet n° 10 |
| Éducation | | | | | √ |
| Emploi | √ | √ | | | |
| Santé | | | | | |
| Inclusion sociale | | | √ | √ | |
| Infrastructures sociales | | | | | |

| Roumanie | FSE | | | | FEDER |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Projet n° 11 | Projet n° 12 | Projet n° 13 | Projet n° 14 | Projet n° 15 |
| Éducation | | | √ | | |
| Emploi | √ | | | | |
| Santé | | √ | | | |
| Inclusion sociale | | | | √ | |
| Infrastructures sociales | | | | | √ |

| Espagne | FSE (PO «Lutte contre la discrimination») | | FSE (PO Andalousie) | |
|--------------------------|---|--------------|---------------------|--------------|
| | Projet n° 16 | Projet n° 17 | Projet n° 18 | Projet n° 19 |
| Éducation | | √ | | |
| Emploi | √ | | √ | √ |
| Santé | | | | |
| Inclusion sociale | | | | |
| Infrastructures sociales | | | | |

Note: certains projets d'infrastructures sociales pertinents financés par le FEDER et mis en œuvre en Hongrie n'ont pas été sélectionnés aux fins de l'audit parce qu'ils n'étaient pas terminés en 2013.

Source: Cour des comptes européenne.

Rares références aux stratégies d'intégration des Roms et nombre limité d'indicateurs spécifiques aux Roms dans les PO 2007-2013 du FEDER et du FSE

61

Néanmoins, parmi les sept PO 2007-2013 du FEDER et du FSE que nous avons examinés, un seul faisait référence à la SNIR et trois prévoyaient des indicateurs spécifiques aux Roms:

- le PO 2007-2013 pour le développement des ressources humaines (POSDRU) en Roumanie faisait explicitement référence à la stratégie d'intégration des Roms existante à l'époque où il est entré en vigueur. La mise en œuvre de cette stratégie d'intégration faisait partie des objectifs énoncés dans le PO. Même s'il ne ciblait pas spécifiquement la communauté rom, ce PO prévoyait également un indicateur de réalisation et un indicateur de résultat se rapportant spécifiquement aux Roms;
- le PO du FSE que nous avons sélectionné en Bulgarie prévoyait également des indicateurs de réalisation et de résultat concernant les Roms, pour certaines mesures;
- le PO hongrois que nous avons sélectionné prévoyait un indicateur spécifique aux Roms qui n'était relié à aucune mesure en particulier.

Les quatre autres PO sélectionnés ne comportaient pas d'indicateurs spécifiques aux Roms.

Absence d'information sur le soutien financier en faveur de l'intégration des Roms dans les PO 2007-2013 examinés

62

Les financements du FSE sont octroyés en fonction de thèmes prioritaires, et donc d'objectifs à la réalisation desquels le FSE vise à contribuer. Les objectifs auxquels les initiatives d'intégration des Roms sont le plus susceptibles de contribuer sont ceux des thèmes prioritaires du FSE concernant l'inclusion sociale ⁴⁰. Pour l'ensemble de la période de programmation 2007-2013, 11,5 milliards d'euros (fonds nationaux et de l'UE) ont été initialement alloués à des mesures d'inclusion sociale dans le cadre des PO du FSE disposant d'axes prioritaires consacrés spécifiquement à ce thème. Cependant, aucune information financière n'était disponible concernant la part de ces financements qui a été consacrée à l'intégration des communautés roms marginalisées. Les initiatives d'inclusion des Roms pouvaient en outre bénéficier de financement au titre d'autres thèmes prioritaires, plus généraux, comme ceux concernant l'éducation et l'emploi.

40 «Accroître la capacité d'adaptation des travailleurs et des sociétés, des entreprises et des entrepreneurs», «Améliorer l'accès à l'emploi et l'insertion durable», «Améliorer l'intégration sociale des personnes moins favorisées» et «Amélioration du capital humain».

63

Des financements du FEDER ont aussi été octroyés à d'autres thèmes prioritaires, dont le plus pertinent pour l'intégration des Roms était le thème «infrastructures sociales»⁴¹, auquel un montant total de 18,6 milliards d'euros a été alloué. Il s'agissait essentiellement d'un soutien général, qui ne ciblait pas de groupe particulier, comme cela est expliqué dans l'**encadré 4**.

41 Ce thème englobe les catégories d'investissements suivantes: éducation, santé, aide à l'enfance, logement et autres infrastructures sociales.

Encadré 4

Soutien général et soutien ciblé: deux approches complémentaires de l'inclusion des Roms

Le soutien général désigne les politiques destinées à tout public, sans qu'aucune distinction ne soit opérée entre les bénéficiaires sur la base de la race, de l'origine ethnique ou d'autres éléments de ce type.

Le soutien ciblé désigne les politiques visant expressément, mais pas nécessairement exclusivement, un ou plusieurs groupes cibles, tels qu'un groupe minoritaire particulier.

L'expérience montre que les Roms sont plus susceptibles de s'intégrer efficacement dans la société s'ils peuvent aussi accéder à l'aide octroyée dans le cadre des mesures de soutien général, qui ne les ciblent pas exclusivement. Il n'existe pas de modèle unique permettant de gérer cet état de fait; il faut recourir à une approche sur-mesure qui tienne compte des réalités locales⁴².

42 *How to mainstream Roma inclusion in general programmes, projects and interventions, Reinforcing Policy Learning for Roma Inclusion*, réseau d'apprentissage du Fonds social européen (FSE).

64

Avant la modification en 2010 du règlement qui le régit, le FEDER ne pouvait pas octroyer de soutien destiné à des groupes spécifiques, sauf, dans certains cas, pour les États membres qui ont rejoint l'Union à partir du 1^{er} mai 2004. Depuis cette modification, un montant total de 80 millions d'euros a été alloué à des programmes de logements intégrés ciblant les communautés marginalisées, y compris les Roms, dans huit États membres⁴³.

43 La Bulgarie, la République tchèque, la Grèce, la France, l'Italie, la Hongrie, la Roumanie et la Slovaquie.

65

Notre analyse a également montré que de nombreux États membres ne collectaient pas de données sur l'origine ethnique et ne pouvaient donc ni déterminer la taille de la population rom dans une zone géographique donnée ni évaluer les problèmes particuliers touchant cette population, ce qui a pu contribuer à la difficulté à déterminer le niveau de financement nécessaire pour favoriser l'intégration des Roms.

L'attention accrue accordée à l'intégration des Roms au niveau de l'UE se reflète dans le cadre régissant les Fonds ESI pour la période 2014-2020

Meilleure cohérence entre le soutien financier des Fonds ESI, la stratégie Europe 2020 et les recommandations par pays de la Commission

66

Les règlements relatifs aux Fonds ESI ⁴⁴ (à savoir le règlement portant dispositions communes, le règlement FEDER et le règlement FSE) disposent que ces Fonds apportent un soutien en tenant compte de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive et des recommandations par pays pertinentes.

67

Dans trois des quatre États membres visités (Bulgarie, Hongrie et Roumanie), les accords de partenariat font référence aux recommandations par pays concernant l'intégration des Roms émises depuis 2012. Il en va de même en Slovaquie. Aucune recommandation de ce type n'a été adressée à l'Espagne.

68

Les recommandations par pays relatives à l'intégration des Roms portent essentiellement sur l'éducation (voir également point 36 et **tableau 2**). Lors de l'élaboration des PO, les États membres visés par une recommandation à ce sujet ont été encouragés par la Commission à utiliser des fonds de l'UE pour réformer leurs politiques générales en matière d'éducation, en veillant à ce que les Roms bénéficient de l'égalité d'accès au système éducatif. En Hongrie, les mesures de déségrégation du système éducatif figurant dans les PO de la période de programmation 2014-2020 que nous avons examinés ne sont toutefois pas suffisamment détaillées. Nous doutons donc que la Hongrie parvienne à éliminer la ségrégation existant encore dans son système éducatif avec le soutien des Fonds ESI (voir **encadré 5**).

44 Article 4, paragraphe 1, de chacun des trois règlements.

Manque de mesures de déségrégation en matière d'éducation dans le cadre des Fonds ESI en Hongrie

Le nombre de programmes locaux de déségrégation active de l'éducation sert d'indicateur pour le PO 2007-2013 «Renouveau social» de la Hongrie, dont la troisième priorité est consacrée à l'éducation. Le terme «déségrégation» renvoie indirectement au groupe cible des Roms. Cet indicateur concerne en particulier les régions et les zones défavorisées, avec une valeur cible de 100 programmes mis en œuvre pour 2013 (la valeur de référence pour 2007 étant de 2).

Cependant, cet indicateur ne figure pas dans la dernière version modifiée du PO. Il n'a donc pas été utilisé et ne le sera pas non plus à la clôture de la période de programmation. Par ailleurs, aucune description détaillée n'est fournie concernant les mesures de déségrégation en matière d'éducation que la Hongrie entend mettre en œuvre lors de la période de programmation 2014-2020. Cette situation montre le manque de volonté d'utiliser les Fonds structurels pour s'attaquer à la question de la ségrégation en matière d'éducation.

Les communautés marginalisées (telles que les Roms) font l'objet d'une priorité d'investissement spécifique dans 12 États membres de l'Union

69

Le cadre 2014-2020 régissant les Fonds ESI met davantage l'accent sur la cohérence entre les objectifs des PO cofinancés au titre de ces Fonds et les priorités de l'UE. Il prévoit une priorité d'investissement spécifique pour les PO du FSE qui fait explicitement référence aux Roms. Cette priorité d'investissement (PI 9ii, «Intégration socio-économique des communautés marginalisées telles que les Roms») permet de relier les priorités stratégiques telles qu'elles ressortent des recommandations par pays aux priorités de l'UE en matière de financement, et offre un moyen particulier de consacrer des ressources à cette fin.

70

De plus, l'une des conditions ex ante applicables⁴⁵, et plus précisément son critère qui ouvre droit au cofinancement, fait spécifiquement référence à cette priorité d'investissement 9ii, de telle sorte qu'une attention suffisante doive lui être accordée dans les PO. Son critère de vérification est: «Une stratégie nationale politique d'inclusion des Roms est en place».

45 Aux termes de l'article 2, paragraphe 33, du règlement (UE) n° 1303/2013, «on entend par "condition ex ante applicable" un facteur critique concret prédéfini d'une manière précise qui constitue une condition préalable à la réalisation efficace et performante de l'objectif spécifique d'une priorité d'investissement ou d'une priorité de l'Union, qui présente un lien direct et véritable avec la réalisation de cet objectif et qui a une incidence directe sur celle-ci» (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

Observations

71

Les cinq États membres (Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Roumanie et Slovaquie) ayant fait l'objet de recommandations par pays concernant l'inclusion des Roms ont tous repris la priorité d'investissement 9ii dans au moins un de leurs PO de la période 2014-2020 (voir **tableau 6**). Ces cinq États membres ont précédemment intégré dans leurs accords de partenariat des propositions sur les moyens d'utiliser les fonds de l'UE pour promouvoir l'inclusion des Roms.

72

Sept autres États membres (la Belgique, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, l'Autriche et la Pologne) ont également repris la PI 9ii dans au moins un PO. En d'autres termes, 12 États membres, qui accueillent à eux seuls plus de 90 % de la population rom estimée de l'UE, ont repris cette priorité d'investissement dans au moins un PO. Comme le montre le **tableau 6**, 1,5 milliard d'euros ont été alloués à la PI 9ii pour la période de programmation 2014-2020.

Tableau 6

Montants mis à la disposition des États membres au titre de la priorité d'investissement n° 9ii «Intégration socio-économique des communautés marginalisées telles que les Roms» pour la période de programmation 2014-2020

| État membre | Montant (millions d'euros) | Pourcentage du total des financements FSE reçus par l'État membre | Pourcentage de la dotation totale de la PI 9ii |
|---------------------------------|-------------------------------|---|---|
| Hongrie ¹ | 470 | 10,0 % | 85 % |
| Roumanie ¹ | 372 | 7,8 % | |
| République tchèque ¹ | 200 | 5,8 % | |
| Bulgarie ¹ | 143 | 9,4 % | |
| Slovaquie ¹ | 99 | 4,6 % | |
| Grèce | 73 | 2,0 % | 15 % |
| Italie | 71 | 0,7 % | |
| Espagne | 48 | 0,6 % | |
| Pologne | 19 | 0,1 % | |
| Belgique | 10 | 1,0 % | |
| France | 8 | 0,1 % | |
| Autriche | 4 | 0,9 % | |
| Total | 1 518 | s. o. | 100 % |

¹ États membres faisant l'objet de recommandations par pays concernant l'intégration des Roms.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission.

Observations

73

Cependant, dans ces États membres, certains PO couvrant des zones géographiques caractérisées par une importante population rom ne comprennent ni la PI 9ii ni aucun indicateur qui lui soit applicable. Cela vaut également pour d'autres PO au titre desquels des montants élevés ont été affectés aux principaux domaines pertinents pour l'intégration des Roms. Citons par exemple le PO régional de l'Andalousie, où vit près de la moitié de la population rom d'Espagne, et le PO du FSE «Développement économique et innovation» en Hongrie, dans le cadre duquel de nombreuses mesures propres à favoriser l'insertion professionnelle seront mises en œuvre.

74

Au moment de l'audit, quatre États membres (la Bulgarie, la République tchèque, la Grèce et la Slovaquie) ne remplissaient que partiellement les conditions ex ante applicables à la PI 9ii prévues par le règlement portant dispositions communes, essentiellement parce que leurs outils de suivi ou leur méthodologie de mise en œuvre de leur stratégie nationale d'intégration des Roms n'étaient pas appropriés (voir point 51). La Croatie, l'Italie, la Hongrie et la Slovaquie ne remplissaient pas la condition ex ante applicable générale concernant la lutte contre la discrimination. Tous ces États membres ont par la suite présenté des plans d'action à la Commission expliquant comment ils entendaient satisfaire à ces conditions; puis celle-ci en a évalué le contenu. D'après les informations reçues, la Commission a estimé, sur la base du plan d'action présenté par ces pays, que la Hongrie remplissait le critère concernant la lutte contre la discrimination et que la Slovaquie satisfaisait à la condition ex ante applicable concernant la PI 9ii.

75

Même si la PI 9ii constitue une innovation utile, les Fonds ESI sont aujourd'hui gérés sans qu'il soit tenu compte des différences entre États membres sur le plan de la situation actuelle des Roms. Les fonds sont répartis entre les États membres en fonction d'indicateurs qui n'ont aucun rapport spécifique avec la population rom, comme la population totale, le taux de chômage ou le PIB. Nous estimons que ces indicateurs ne constituent pas la base la plus appropriée pour déterminer le montant des financements de l'UE en faveur de l'intégration des Roms qui doit être alloué à chaque État membre.

Les quatre États membres visités ont également tous adopté une approche intégrée pour soutenir financièrement l'intégration des Roms

76

Le recours à une approche intégrée a une influence positive sur les efforts destinés à encourager l'intégration des Roms au moyen des Fonds ESI. Les quatre États membres sélectionnés ont tous utilisé une approche intégrée (consistant à traiter simultanément plusieurs domaines différents ⁴⁶) dans au moins un de leurs PO, que ceux-ci soient rattachés à un Fonds, ou à plusieurs ⁴⁷. À cet égard, nous avons relevé un bon exemple en Roumanie (voir **encadré 6**). À l'inverse, l'absence de dispositions définissant une approche intégrée en Espagne dans le PO régional de l'Andalousie constitue une occasion manquée.

46 Les domaines pertinents pour l'intégration des Roms, sont: le logement, l'éducation, les soins de santé, les affaires sociales, l'emploi et la sécurité, ainsi que les mesures de déségrégation.

47 Comme c'est le cas en Hongrie.

Encadré 6

Un bon exemple d'approche intégrée: le comité paritaire de sélection en Roumanie

Afin de mieux utiliser les Fonds structurels, la Roumanie a adopté une approche intégrée dans le cadre de deux PO (le PO du FSE relatif au capital humain et le PO régional du FEDER). Ces deux PO, cofinancés par deux Fonds distincts, ont toutefois un axe prioritaire en commun. La Roumanie a également mis en place un comité paritaire de sélection dans lequel siègent les autorités de gestion des deux PO, aux côtés de trois autres organismes communs, y compris le PCNR et le Conseil national de lutte contre la discrimination. Des appels à propositions communs ont été lancés pour les deux PO, avec les mêmes conditions d'éligibilité et dans les mêmes domaines d'action. Les PO fournissent également des cofinancements complémentaires (le FEDER et le FSE financent différentes activités de projets menées en parallèle ou de façon successive).

Financements consacrés aux mesures de lutte contre la discrimination

77

L'article 8 du règlement FSE dispose que les États membres devraient utiliser le FSE pour soutenir des initiatives ayant pour objectif spécifique de lutter contre la discrimination. Ce soutien peut être octroyé au titre de la priorité d'investissement 9iii du FSE «Lutte contre toutes les formes de discrimination et promotion de l'égalité des chances» (ci-après «PI 9iii»).

78

Onze États membres ont repris la PI 9iii dans au moins un de leurs PO pour la période de programmation 2014-2020. Le montant total des financements alloués au titre de la PI 9iii s'est élevé à 414 millions d'euros (voir **tableau 7**).

Tableau 7

Montants alloués au titre de la PI 9iii «Lutte contre toutes les formes de discrimination et promotion de l'égalité des chances», ventilés par État membre

| État membre | Montant (millions d'euros) | Pourcentage du total des financements FSE reçus par l'État membre | Pourcentage de la dotation totale de la PI 9iii |
|---------------------------------|-------------------------------|---|--|
| Espagne | 145 | 1,9 % | 91 % |
| Grèce | 99 | 2,7 % | |
| Portugal | 51 | 0,7 % | |
| Slovaquie ¹ | 40 | 1,8 % | |
| République tchèque ¹ | 22 | 0,6 % | |
| Pologne | 19 | 0,1 % | |
| Chypre | 14 | 10,8 % | 9 % |
| Irlande | 11 | 2,0 % | |
| France | 8 | 0,1 % | |
| Belgique | 4 | 0,4 % | |
| Allemagne | 1 | 0,0 % | |
| Total | 414 | s. o. | 100 % |

¹ États membres faisant l'objet de recommandations par pays concernant les Roms.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission.

79

Parmi les quatre États membres que nous avons examinés, l'Espagne a repris la PI 9iii dans sept de ses PO. La République tchèque et la Slovaquie, toutes deux soumises à une procédure d'infraction pour cause de ségrégation des enfants roms dans leur système éducatif (voir point 37), ont chacune repris la PI 9iii dans un PO. La Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie ne l'ont reprise dans aucun PO. Il s'agit d'une occasion manquée de soutenir des mesures de lutte contre la discrimination susceptibles d'être intégrées avec des mesures relevant de la PI 9ii, et d'améliorer ainsi les chances de réussite des initiatives en faveur de l'inclusion des Roms. L'absence de mesures de lutte contre la discrimination est en effet considérée comme l'une des principales raisons des échecs que peuvent essuyer les mesures d'inclusion des Roms.

Des financements importants ont été consacrés aux mesures concernant l'éducation, l'emploi et l'inclusion sociale

80

Le cadre régissant les Fonds ESI réserve également des montants importants aux mesures générales d'inclusion sociale; l'expérience montre que celles-ci sont un outil essentiel pour promouvoir efficacement l'intégration des Roms, comme le prouve le fameux «modèle espagnol d'inclusion des Roms»⁴⁸. D'après les informations publiées par la Commission en février 2016, 100 milliards d'euros relevant du FEDER et du FSE ont été alloués à des mesures concernant l'éducation, l'emploi et l'inclusion sociale pour la période 2014-2020⁴⁹.

81

Les cinq États membres qui ont fait l'objet de recommandations par pays ayant spécifiquement trait à l'inclusion des Roms (Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Roumanie et Slovaquie) sont destinataires d'environ un cinquième de ce montant, soit autour de 20 milliards d'euros. Compte tenu de la proportion estimée de Roms marginalisés parmi différentes populations cibles (par exemple les personnes exposées au risque de pauvreté et d'exclusion sociale), et pour autant que l'égalité d'accès soit assurée, un montant annuel d'environ 500 millions d'euros pourrait logiquement bénéficier aux Roms relevant de ces populations cibles dans le cadre des programmes généraux cofinancés par les Fonds ESI dans ces pays⁵⁰. Au cours de cette même période de programmation, 183 millions d'euros seront octroyés chaque année dans ces mêmes cinq pays au titre de la PI 9ii (à savoir les initiatives ciblées). Cela démontre l'importance d'une utilisation efficace des politiques générales pour les initiatives en faveur de l'inclusion des Roms.

De nouveaux outils pour améliorer les consultations et la coopération entre les autorités publiques et les organisations de la société civile

82

L'instrument le plus important pour encourager les organisations de la société civile à participer aux processus de planification et de mise en œuvre des Fonds ESI est le code de conduite européen sur le partenariat⁵¹. Ce document contient des lignes directrices destinées à aider les États membres à élaborer des accords de partenariat et des programmes opérationnels relevant des Fonds ESI. Ces lignes directrices recommandent d'utiliser des procédures transparentes pour trouver des partenaires potentiels et collaborer avec eux. Elles stipulent également que les appels à propositions, les rapports d'étapes et les procédures de suivi et d'évaluation des programmes doivent être transparents. Ces lignes directrices reprennent un certain nombre de bonnes pratiques concernant les règles d'affiliation aux partenariats et les procédures internes des comités de suivi.

48 Rodríguez Cabrero, G. *Promoting Social Inclusion of Roma. A Study of National Policies. Spain*, université d'Alcalá, pour le compte de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion de la Commission européenne, juillet 2011.

49 Sur ce montant, on estime que 33 milliards d'euros ont été consacrés à des mesures liées à l'éducation, 34 milliards d'euros à des mesures liées à l'emploi et 33 milliards d'euros à des mesures d'inclusion sociale.

50 Adam Kullmann, *Litmus Test of Effective Use of Structural Funds, Supporting Structural Reforms of Basic Public Services to Promote Roma Inclusion*, EStIF 4/2015, p. 231

51 Règlement délégué (UE) n° 240/2014 de la Commission.

83

Des réunions de comités de suivi ont été organisées pour sept des neuf PO sélectionnés pour la période 2014-2020, qui reprennent la PI 9ii. Au total, 14 réunions ont eu lieu, dont dix auxquelles des représentants des Roms ont assisté. Il y avait un représentant d'organisations roms et, dans le cas de la Bulgarie, un représentant du PCNR, à toutes les réunions des comités de suivi des PO du FSE (à l'exception d'un cas en Hongrie ⁵²).

52 En l'occurrence, l'absence de tout représentant rom à la réunion du comité de suivi et la nécessité d'une représentation des Roms ont été discutées au cours de la réunion.

Pour la période 2007-2013, les instruments de suivi au niveau des programmes opérationnels ne permettaient pas d'apprécier la performance des mesures d'intégration des Roms

Les systèmes de suivi ne fournissaient pas une base adéquate pour rendre compte de l'intégration des Roms au cours de la période de programmation 2007-2013

Des limites sont imposées aux autorités publiques en matière de collecte de données sur l'origine ethnique dans certains États membres

84

Dans certains États membres, la collecte de données par les autorités publiques fait l'objet de limitations constitutionnelles (voir les deux exemples présentés à l'**encadré 7**), ce qui complique le suivi des indicateurs spécifiques aux Roms.

Encadré 7

Collecte de données sur l'origine ethnique: difficultés juridiques

L'Allemagne n'a pas procédé à la moindre collecte de données socio-économiques et démographiques sur la base de l'origine ethnique depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (le PCNR allemand a confirmé qu'aucun chiffre n'est disponible concernant une minorité nationale particulière).

La loi française interdit expressément à l'État de collecter des données personnelles concernant l'origine ethnique.

Observations

85

Cependant, la directive 95/46/CE relative au traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et le règlement (CE) n° 45/2001 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données prévoient un certain nombre d'exceptions à l'interdiction de traitement des données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, notamment lorsque «la personne concernée a donné son consentement explicite à un tel traitement». Ces dispositions sont conservées dans le projet de règlement général sur la protection des données ⁵³.

86

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne estime que l'existence d'un contrôleur européen de la protection des données, ajoutée à ces dispositions juridiques de l'UE en matière de protection des données, permet de réglementer correctement le traitement des données à caractère personnel et des données sensibles. Par ailleurs, au cours de notre audit, plusieurs organismes (y compris la Commission, la FRA et le réseau EURoma) ont confirmé que le traitement de données ventilées par origine ethnique n'était illégal dans aucun des États membres de l'Union ⁵⁴. Il nous a également été rappelé que lorsque la collecte de données sur l'origine ethnique des participants pose véritablement problème, il existe d'autres solutions pratiques, comme le recours à des enquêtes anonymes où des répondants sélectionnés aléatoirement sont invités à s'identifier en donnant leur consentement indubitable.

87

Cependant, même si les données concernant l'origine ethnique peuvent être collectées en toute légalité, rien ne garantit qu'elles soient fiables ou utiles. En Roumanie, par exemple, des informations sur l'origine ethnique ont été collectées dans le cadre du recensement. Mais ces données n'ont pas été utilisées aux fins de la SNIR, les autorités roumaines préférant s'appuyer sur les estimations du Conseil de l'Europe, ce qui signifie que l'État membre n'a pas pu se fier à la connaissance qu'il avait de sa propre population rom.

53 En janvier 2012, la Commission européenne a présenté une proposition de réforme globale de la législation de l'UE en matière de protection des données, dont l'élément central est un règlement général sur la protection des données. Le 18 décembre 2015, le Comité des représentants permanents a marqué son accord sur ce règlement, lequel a été confirmé par le Conseil le 12 février 2016. Le règlement général sur la protection des données entrera en vigueur le 25 mai 2018. Il se distingue notamment de la directive sur la question des données sensibles par le fait qu'il élargit la définition de ces données afin d'englober les données génétiques, biométriques et concernant l'orientation sexuelle. La deuxième différence est la disparition du terme «intérêt public important». Le règlement prévoit à présent une dérogation pour tout traitement de données nécessaire à «l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt général» en liaison avec l'adoption de «mesures appropriées à la sauvegarde des intérêts légitimes de la personne concernée».

54 *Fundación Secretariado Gitano*, secrétariat technique du réseau EURoma, *Tackling Roma Needs in the 2014-2020 Structural Funds Programming Period - Guide to improve the planning process* (Répondre aux besoins des Roms dans le cadre de la période de programmation 2014-2020 des Fonds structurels - Guide pour l'amélioration du processus de planification), mai 2013, p. 65.

Des données sur l'origine ethnique des participants sont collectées au niveau des projets, mais elles ne servent pas à alimenter le système de suivi des PO

88

Au niveau des projets, nous avons toutefois constaté, dans l'ensemble des quatre États membres visités au cours de l'audit, qu'un certain nombre de promoteurs collectaient des données sur l'origine ethnique des participants, mais que celles-ci n'étaient transmises ni aux autorités de gestion ni aux organismes intermédiaires (voir également point 118). Cela signifie que les données concernant les Roms disponibles au niveau des projets ne parviennent pas jusqu'au système de suivi des PO.

89

Tel était par exemple le cas en Espagne, où l'organisme intermédiaire pour le projet de PO régional de l'Andalousie ne savait même pas quels projets concernaient les Roms, alors que cette information était disponible au niveau des projets. L'organisme en question n'a pu nous fournir qu'une liste de projets ayant ciblé les groupes défavorisés au sens large, sans qu'il soit possible de déterminer si des Roms y avaient participé. Il en allait de même en Hongrie.

Dans trois des quatre États membres, le suivi des PO a été entravé par des incohérences dans la définition et l'enregistrement des indicateurs au niveau des projets

90

En outre, dans trois des quatre États membres visités (la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie), le suivi des PO a été entravé par des incohérences dans la définition et l'enregistrement des indicateurs au niveau des projets. En Roumanie, l'existence de trois types d'indicateurs (indicateurs de programme, supplémentaires et complémentaires) au moment où les projets étaient mis en œuvre, ajoutée à l'absence d'obligation d'en rendre compte, a compliqué inutilement le processus de suivi et généré des résultats difficilement comparables.

91

En Hongrie, pour quatre des cinq projets examinés figurant à l'*annexe II*, aucune information formelle concernant l'obtention des résultats visés n'a été communiquée, étant donné que les projets ne comportaient pas d'objectifs de résultats (en réalité, des objectifs de résultats avaient été fixés, mais il n'en a pas été rendu compte en tant que tels, car ils ont erronément été considérés comme des objectifs de réalisations).

Des efforts ont été faits pour améliorer le suivi au cours de la période de programmation 2014-2020, mais il reste certaines lacunes

92

Le suivi de l'intégration des Roms reste un défi pour la période 2014-2020. Il serait plus aisé de mesurer les progrès résultant des mesures d'intégration des Roms si des indicateurs communs étaient disponibles; chaque Fonds a des règles spécifiques précisant quels indicateurs communs doivent être utilisés dans tous les programmes qu'il finance. L'annexe I du règlement FSE prévoit ainsi un certain nombre d'indicateurs pertinents pour les programmes d'intégration des Roms:

- un indicateur commun de réalisation (15^e indicateur): «migrants, participants d'origine étrangère, minorités (y compris les communautés marginalisées telles que les Roms)»;
- un indicateur de résultat commun à court terme (28^e indicateur): «les participants défavorisés à la recherche d'un emploi, suivant un enseignement, une formation, une formation menant à une qualification, exerçant un emploi, y compris à titre indépendant, au terme de leur participation»;
- un indicateur de résultat commun à plus long terme (32^e indicateur): «les participants défavorisés exerçant un emploi, y compris à titre indépendant, six mois après la fin de leur participation».

Ceux-ci peuvent être complétés, le cas échéant, par des indicateurs spécifiques aux programmes.

93

En l'absence d'indicateurs spécifiques aux Roms, ces indicateurs communs ne sont toutefois pas suffisants pour assurer le suivi des initiatives d'intégration des Roms de manière efficace. De plus, des faiblesses continuent à affecter les instruments de suivi, si bien qu'il est arrivé que les conditions ex ante applicables correspondantes n'aient été que partiellement respectées (voir point 74). Cela démontre à quel point il est difficile d'assurer un suivi précis dans le domaine de l'intégration des Roms.

94

Pour atténuer ces difficultés, la Commission a demandé à l'Agence des droits fondamentaux⁵⁵ de mettre en place un groupe de travail sur les indicateurs à utiliser dans ce domaine. Ces derniers étaient prêts à la date prévue, le 1^{er} janvier 2016, ce qui pourrait permettre de parvenir à un accord avec les PCNR (qui faisaient tous partie du groupe de travail) sur l'utilisation de structures de rapport comparables dans l'ensemble des États membres participants. Cela permettra peut-être aussi d'évaluer, dans une certaine mesure, l'impact des Fonds ESI sur la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms, surtout dans les États membres qui, à l'instar de la Grèce et de la Slovaquie, ont aligné les mesures et les indicateurs des Fonds ESI sur ceux de leur stratégie nationale (voir **encadré 8**). Selon la Commission, en mars 2016, 21 États membres avaient accepté de tester ces indicateurs, mais on ne sait pas encore avec certitude si la Commission parviendra à dégager un consensus à ce sujet entre l'ensemble des États membres, ceux-ci n'étant pas tenus de modifier en quoi que ce soit le système qu'ils utilisent.

55 Mandat défini dans la communication de la Commission sur le cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms [COM(2011) 173 final].

Encadré 8

Amélioration du suivi des initiatives d'inclusion des Roms – Un bon exemple d'alignement du suivi des PO sur les stratégies nationales d'intégration des Roms

La Commission a recommandé à la Slovaquie d'utiliser des crédits de son PO «Ressources humaines» (PO RH) pour mettre en œuvre les mesures adoptées dans la SNIR jusqu'à 2020. Le PCNR slovaque, qui a participé à toutes les réunions techniques et formelles avec la Commission, a contribué à la conception de toutes les mesures du PO RH qui ciblent spécifiquement les communautés roms marginalisées. Ces mesures sont conformes aux objectifs de la SNIR, ce qui facilitera l'évaluation des progrès concernant les valeurs cibles définies pour cette dernière, puisqu'elles sont reprises dans le PO lui-même. Le projet de suivi et d'évaluation que la Slovaquie a mis sur pied sera ensuite utilisé pour suivre la mise en œuvre de la SNIR et des mesures du PO RH.

Observations

La plupart des projets ont été réalisés comme prévu, mais les critères de «meilleures pratiques» contribuant à une véritable inclusion des Roms n'ont pas toujours été appliqués et le suivi de la performance des projets s'est avéré difficile

95

Au cours de notre audit, nous avons également visité 19 projets concernant l'intégration des Roms pour examiner la manière dont ils ont été élaborés, sélectionnés et mis en œuvre, ainsi que les modalités du suivi dont ils ont fait l'objet (le cas échéant). Tous les projets examinés ont été mis en œuvre lors de la période de programmation 2007-2013. Pour chacun de ces projets, nous avons vérifié:

- si les procédures de sélection étaient conformes aux objectifs et priorités spécifiques en matière d'intégration des Roms définis dans le PO;
- si les projets ont été mis en œuvre comme prévu;
- s'ils ont permis d'obtenir les résultats escomptés;
- si des dispositions ont été prises pour assurer le suivi des résultats en matière d'inclusion des Roms obtenus dans le cadre de ces projets.

Tous les projets examinés étaient conformes aux objectifs des programmes opérationnels, mais les procédures de sélection ne visaient pas à retenir spécifiquement des projets en faveur de l'inclusion des Roms

Les procédures de sélection de certains PO ne favorisaient pas les projets relatifs à l'inclusion des Roms

96

Les procédures de sélection de tous les PO examinés dans les quatre États membres garantissaient la conformité de chaque projet aux objectifs correspondants du PO. Sur les seize appels à propositions ⁵⁶ que nous avons contrôlés, neuf faisaient explicitement référence aux Roms en tant que groupe cible (trois sur cinq en Bulgarie, les deux en Espagne, trois sur cinq en Hongrie et un sur quatre en Roumanie). Les sept autres visaient les groupes défavorisés au sens large et un autre PO espagnol concernait en partie les Roms. C'est pourquoi les documents de certains des projets examinés ne faisaient pas toujours référence à la population rom: ils s'adressaient à un public plus vaste, tel que les groupes vulnérables en général, conformément aux objectifs des PO.

⁵⁶ Les 19 projets ont été sélectionnés dans le cadre de ces 16 appels à propositions.

97

La plupart du temps, les évaluateurs n'avaient aucune expérience particulière des questions liées à l'inclusion des Roms et possédaient plutôt des connaissances sur l'inclusion sociale au sens large. Le PO «Lutte contre la discrimination» en Espagne constituait une exception, étant donné que les évaluateurs disposaient, en l'occurrence, de compétences spécifiques en matière d'inclusion des Roms.

Des indicateurs spécifiques aux Roms permettant d'évaluer la performance des projets n'étaient pas systématiquement exigés

98

Notre analyse a montré qu'il existait une certaine confusion quant à la manière de définir des indicateurs permettant de contrôler la performance des projets. En Hongrie, les objectifs de résultats (tels que «trouver un emploi dans les six mois suivant la participation à un projet») n'étaient pas systématiquement exigés dans les appels à propositions. En Espagne, la fixation d'objectifs axés sur les résultats n'était pas non plus obligatoire. Dans trois cas en Bulgarie, il est arrivé que des objectifs de réalisations soient erronément considérés comme des objectifs de résultats dans le dossier de demande, sans que cela ne soit corrigé à un stade ultérieur du processus de sélection.

99

Lorsqu'ils étaient exigés, les objectifs de résultats ne faisaient pas toujours explicitement référence à la population rom, mais plutôt à un public plus large, comme «les groupes vulnérables». Tel était le cas dans un PO du FEDER en Bulgarie et dans les PO du FSE en Hongrie et en Andalousie.

Les groupes de parties prenantes concernées n'ont pas toujours été impliqués de manière appropriée

100

La participation de toutes les parties prenantes concernées, que ce soit à l'élaboration des projets ou en tant que partenaires de projet, contribue grandement à la réussite et à la durabilité des projets. Cependant, les procédures de sélection des projets ne favorisaient généralement pas une participation aussi large. Dans notre échantillon, ce problème concernait en particulier des projets de logements sociaux en Bulgarie. Les habitants n'étaient pas associés aux projets et aucune campagne de sensibilisation n'a été menée, ce qui s'est traduit par un rejet social des propositions de projets.

Observations

Les projets ont généralement été mis en œuvre comme prévu

Les objectifs de 14 projets sur 19 examinés ont été atteints en ce qui concerne les réalisations, le budget, le calendrier et la portée

101

Pour ce qui est des réalisations, du budget, du calendrier et de la portée, 14 projets sur les 19 examinés ont atteint les objectifs fixés dans la convention de subvention. Quatre projets n'ont pas été mis en œuvre comme prévu en raison de retards (deux projets en Bulgarie) ou de modifications de leur portée (un projet en Bulgarie et un autre en Roumanie). Pour un autre projet en Hongrie, les indicateurs et les informations disponibles étaient tellement complexes qu'il n'a été possible ni de les rapprocher ni d'évaluer si les objectifs de réalisations ont été atteints. Le nombre de participants roms a été enregistré en tant que réalisation pour tous les projets examinés, sauf deux.

Photo 1

Local informatique destiné au public d'un centre d'aide sociale à Baia Mare (Roumanie)



Source: Cour des comptes européenne.

Les objectifs de résultats de dix des treize projets pour lesquels des données de suivi étaient disponibles ont également été atteints

102

Des objectifs de résultats ont été fixés pour 17 des 19 projets examinés, même s'ils ne faisaient pas nécessairement référence à la population rom en particulier. Ces objectifs n'ont fait l'objet d'un suivi que dans 13 cas. Les objectifs de dix de ces 13 projets ont globalement été atteints. Des objectifs spécifiques concernant la population rom ont été fixés pour quatre des 17 projets comportant des objectifs de résultats. Les objectifs de trois de ces quatre projets (un en Bulgarie, un en Espagne et deux en Roumanie) ont été réalisés.

Certains éléments donnent à penser qu'une meilleure prise en considération des critères spécifiques aux Roms, comme les principes fondamentaux communs en matière d'intégration des Roms, a contribué positivement à la performance des projets

103

Sur la base de notre analyse des projets sélectionnés, nous estimons que certains projets auraient été plus à même de contribuer positivement à l'intégration des Roms si les critères spécifiques aux Roms avaient été mieux pris en considération. Sur les 19 projets examinés, 17 ont été mis en œuvre après l'adoption des principes fondamentaux communs en matière d'intégration des Roms par le Conseil en 2009 (voir point 23). Les exemples suivants illustrent comment l'application de ces principes au stade de la sélection aurait pu influencer sur la réussite des projets.

Principe fondamental commun n° 2: un ciblage spécifique mais non exclusif des Roms par les politiques et projets d'intégration des Roms

104

Le deuxième principe fondamental commun prévoit que les politiques et projets d'intégration des Roms devraient cibler les Roms de façon spécifique mais non exclusive. Ils devraient viser globalement des publics tels que «les groupes défavorisés», préciser clairement que ces groupes comprennent les Roms et décrire l'action spécifique à mener pour que les projets parviennent à atteindre la population rom. Un programme d'emploi en Espagne offre un bon exemple de l'application de ce principe (voir **encadré 9**).

Encadré 9

Un ciblage spécifique mais non exclusif a permis à un projet d'atteindre la population rom (Espagne, projet n° 16)

En Espagne, un programme pour l'emploi du PO «*Lucha contra la discriminación*» (Lutte contre la discrimination) visait à intégrer des Roms sur le marché du travail. Les participants ont été interrogés et l'une des trois pistes d'action suivantes leur a été recommandée: 1) trouver un emploi, 2) suivre une formation professionnelle, ou 3) participer à des ateliers pour acquérir les compétences nécessaires pour trouver un emploi. Des contacts ont ensuite été pris avec des entreprises afin d'obtenir des informations sur les offres d'emploi ou les possibilités de stage.

Les membres des communautés roms marginalisées étaient pris en charge en même temps que d'autres personnes se trouvant dans une situation socio-économique similaire. Un objectif précisant que 70 % des participants devaient être d'origine rom avait été fixé pour l'ensemble de l'Espagne. Grâce, notamment, à d'autres initiatives encourageant la participation des Roms (comme des mesures de sensibilisation), cet objectif a été atteint et les résultats se sont maintenus tout au long de la durée du programme.

Principe fondamental commun n° 3: la nécessité d'une approche interculturelle impliquant le recours à des médiateurs et à des campagnes de sensibilisation**105**

Le troisième principe fondamental commun décrit la nécessité d'une approche interculturelle impliquant de recourir à des médiateurs et à des campagnes de sensibilisation. L'application de ce principe est déterminante pour la réussite des projets, en particulier dans le domaine du logement. Une sensibilisation insuffisante peut compromettre irrémédiablement des projets qui auraient pu être couronnés de succès (voir exemple à l'**encadré 10**).

Encadré 10

L'attention insuffisante accordée à la détermination du groupe cible et aux facteurs culturels a nui à la mise en œuvre d'un projet dans le secteur de la santé (Bulgarie, projet n° 4)

Un projet prévoyant des examens de dépistage médical a été réalisé en Bulgarie au titre de l'axe prioritaire «Inclusion sociale». Ce projet figurait dans le plan d'action pour la mise en œuvre de la SNIR. Cependant, aucun indicateur concernant le groupe cible «population vulnérable» n'était prévu. Ce projet comptait trois groupes cibles: la «population vulnérable» (les groupes exposés à un risque sanitaire particulier, les personnes handicapées, les groupes et communautés victimes d'exclusion sociale et les groupes ethniques vulnérables), les «personnes en âge de travailler» et les «habitants de régions éloignées».

Environ 620 000 personnes ont été invitées à passer un examen de dépistage médical; 56 000 d'entre elles l'ont effectivement fait. Il n'y a aucune information sur le nombre de personnes appartenant aux groupes cibles qui en faisaient partie. L'absence de toute référence explicite à la population rom, et même au groupe cible «population vulnérable», indique qu'une attention insuffisante a été accordée à la nécessité d'inciter des membres de ces groupes à participer au projet.

Deux facteurs ont empêché une plus grande participation des Roms. L'un d'entre eux est le fait que les invitations ont été envoyées par courrier, or l'analphabétisme est relativement élevé au sein de la population rom. Le second est la peur largement répandue des services médicaux chez les femmes roms, qui s'explique par des raisons historiques. Le recours à des médiateurs aurait peut-être permis d'atténuer ce problème.

Principe fondamental commun n° 4: l'importance de promouvoir l'inclusion des Roms dans la société ordinaire

106

Le quatrième principe fondamental commun souligne qu'il importe de promouvoir l'inclusion des Roms dans la société ordinaire. Dix des projets examinés qui avaient pour objectif de résultats l'entrée sur le marché du travail traditionnel ont donné de bons résultats en associant des entités tant publiques que privées à la mise en œuvre des projets. Les objectifs à cet égard n'ont pas été atteints pour quatre projets:

- en Hongrie, dans trois projets examinés, aucun employeur du secteur privé n'avait été associé à la phase de mise en œuvre, ce qui s'est avéré être une insuffisance étant donné que les participants ne sont pas parvenus par la suite à trouver un emploi sur le marché primaire du travail. Ceux d'entre eux qui avaient un emploi avaient été engagés par les autorités publiques;
- en Bulgarie, l'objectif d'un projet visant à placer au moins 8 % des participants sur le marché primaire du travail n'a pas été atteint.

107

D'autre part, en Espagne, les mesures mises en œuvre au titre du PO «*Lucha contra la discriminación*», qui, dans le domaine de l'intégration des Roms, était principalement axé sur l'emploi, n'étaient pas conçues pour fonctionner en combinaison avec les politiques générales. Le service public espagnol de l'emploi (SEPE) n'a pas été associé à leur conception, ni à leur mise en œuvre, avant décembre 2014. Il n'a donc pas pu apporter son expérience en matière de planification des mesures, ni se servir, dans ses propres actions, de l'expérience acquise dans le cadre des projets.

108

En revanche, trois des cinq projets examinés en Roumanie ont été conduits par une ONG en partenariat avec un organisme public. Cela a permis à chaque partenaire de projet de tirer parti des connaissances des autres, et aux organismes publics de faire bon usage des résultats des projets aux fins de la conception et de la mise en œuvre de leurs politiques générales. À titre d'exemple, les résultats du projet FEDER ont été diffusés par l'organisme intermédiaire après la clôture du projet.

Principe fondamental commun n° 5: la sensibilisation à la dimension hommes-femmes

109

Le cinquième principe fondamental commun porte sur la sensibilisation à la dimension hommes-femmes. Les femmes roms sont plus susceptibles d'être exclues de la société ordinaire que les autres femmes ou que les hommes roms. Elles sont souvent victimes d'une double discrimination, fondée sur le sexe et sur l'origine ethnique. Elles ont toutefois un rôle fondamental à jouer dans la promotion de l'inclusion, notamment en matière d'intégration des enfants dans le système éducatif. Les objectifs généraux pour l'intégration des Roms seront difficiles à atteindre si la dimension hommes-femmes n'est pas prise en considération et si les programmes ne parviennent pas à toucher les femmes.

110

En Espagne, les quatre projets examinés abordaient tous la dimension hommes-femmes. Les projets ont réussi à toucher les femmes, puisqu'elles représentaient entre 50 % et 70 % des participants. Dans deux cas, des taux de réussite élevés ont été enregistrés en matière d'insertion professionnelle. Dans l'un, un taux d'emploi identique a été obtenu pour les femmes et les hommes (environ 24 %), tandis que dans l'autre, le taux d'insertion sur le marché de l'emploi a atteint 90 % pour les femmes. Un autre exemple de succès est présenté dans l'**encadré 11**.

Encadré 11

Participation des femmes à un projet dans le domaine de la santé: les effets de l'inclusion amplifiés (Roumanie, projet n° 12)

En Roumanie, l'un des principaux objectifs d'un projet relatif à la santé était la mise en place d'un réseau de médiateurs de santé pour les communautés roms. Ce projet a été conduit en partenariat avec l'institut roumain de santé publique.

L'objectif général du projet était d'augmenter le taux d'emploi chez les femmes roms et de leur offrir un meilleur accès au marché du travail, afin d'éviter l'exclusion sociale et de promouvoir l'égalité des chances.

Le projet a notamment permis de former 100 femmes roms de sorte qu'elles puissent travailler au sein de 100 communautés roms qui n'avaient jamais bénéficié des services d'un médiateur de santé.

Le projet a été couronné de succès parce qu'il favorisait l'inclusion des femmes roms par les qualifications et l'emploi. En outre, il a bénéficié du fait que le recours à des femmes roms en tant que médiatrices était susceptible d'amplifier les effets de l'inclusion.

Principe fondamental commun n° 6: l'importance de tirer des enseignements des expériences précédentes

111

Le sixième principe fondamental commun souligne qu'il importe de tirer des enseignements des expériences précédentes. Il a été respecté dans 14 cas sur 19: l'expérience acquise en matière de conduite de projets a renforcé de manière avérée les capacités des promoteurs de projets, dont certains ont appliqué cette expertise dans le cadre de projets ultérieurs.

112

En Espagne, le projet éducatif «*Promociona*» s'est appuyé sur un programme pour l'emploi («*Acceder*») mis en œuvre avec succès depuis 2000. L'ONG gérant ces programmes en qualité d'organisme intermédiaire partageait également sa propre expertise avec d'autres ONG intervenant comme organismes intermédiaires dans le cadre du PO «*Lucha contra la discriminación*». Chaque ONG se concentrait sur différents groupes vulnérables et des échanges d'expérience avaient régulièrement lieu. Les projets du PO «Andalousie» qui ont été examinés ont permis de compléter les connaissances et les informations détenues par les organismes publics ayant assuré leur mise en œuvre, car toutes les données collectées par les promoteurs de projets étaient conservées dans les registres du service public de l'emploi. Cela a fourni aux autorités publiques un outil précieux, utilisé depuis le démarrage du programme en 2004, pour l'évaluation des politiques et la planification ultérieure.

Principe fondamental commun n° 7: l'utilisation des instruments de l'UE

113

Le septième principe fondamental commun concerne l'utilisation des instruments de l'UE. Tous les projets examinés ont, par définition, utilisé des instruments de l'UE dans une certaine mesure, puisqu'ils ont bénéficié de financements du FEDER ou du FSE. Quatre projets ont été plus loin, en combinant les financements provenant de ces deux Fonds, ce qui, selon nous, constitue une bonne méthode pour fournir un soutien intégré. Le projet mis en œuvre en Bulgarie qui est décrit dans l'**encadré 12** en représente un exemple.

Encadré 12

Adoption d'une approche intégrée associant le FEDER et le FSE (Bulgarie, projet n° 5)

Ce projet du FEDER (voir **photo 2**) avait pour objectif de mieux inclure les personnes défavorisées et vulnérables en augmentant leur niveau de vie et en améliorant, de manière générale, la qualité du parc immobilier dans la municipalité. Le logement social était censé offrir un accès à des conditions de vie élémentaires à environ 165 personnes vulnérables, vivant dans des logements vétustes et surpeuplés qui n'étaient pas conformes aux prescriptions légales en matière de construction et d'aménagement d'immeubles résidentiels.

En Bulgarie, les projets de logement devaient nécessairement s'accompagner d'une action sociale. Par conséquent, les critères de sélection des projets précisait que les promoteurs devaient offrir un accès à l'emploi, à l'éducation et aux services de santé aux résidents des nouveaux logements. Ces services sociaux relevaient d'un programme dénommé «Integra», financé au titre du FSE parallèlement aux mesures de logement.

Photo 2

Façade arrière de l'immeuble d'appartements sociaux rénové à Devnya (Bulgarie)



Source: Cour des comptes européenne.

Principe fondamental commun n° 8: la participation des collectivités régionales et locales**114**

Le huitième principe fondamental commun concerne la participation des autorités régionales et locales, qui jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre pratique des politiques. Pour produire un effet à long terme, les projets ont souvent besoin d'une source de financement durable et, parfois, de l'appui d'un promoteur privé ou d'une autorité publique. Un bon exemple a été relevé en Roumanie, où l'un des éléments importants d'un projet a été transféré à un partenaire de la mise en œuvre du projet, à savoir l'institut national de santé publique (voir **encadré 11**).

115

Dix des dix-neuf projets examinés dépendaient largement de la disponibilité permanente de financements publics à long terme, les promoteurs des projets étant des organisations à but non lucratif. Quatre autres projets ont été repris et financés par les autorités publiques, comme cela était prévu au départ. La description de trois autres projets prévoyait que leur durabilité à long terme aurait dû être assurée par une autorité publique, mais tel n'a pas été le cas, soit en raison de faiblesses dans la gestion du projet (dans un cas en Bulgarie), soit à cause de l'absence de soutien financier durable au niveau local (voir **encadré 13**).

Encadré 13**En l'absence de soutien financier durable, des projets mis en œuvre avec succès peuvent difficilement avoir un effet pérenne (Roumanie, projets n°s 12 et 14)**

Un projet prévoyait de former et d'engager 210 Roms en tant qu'experts roms locaux. Pendant la durée du projet, ces experts ont travaillé pour les autorités locales sans rémunération, les autorités locales devant les recruter et les payer sur la base de contrats à durée indéterminée au terme du projet. Peu après la fin de celui-ci, les autorités locales ont déclaré que la situation économique ne leur permettait pas de le faire. De ce fait, seuls 67 experts ont été recrutés par des municipalités en 2015.

Dans le deuxième projet, 100 femmes roms ont été formées en tant que médiatrices de santé. Dans le cadre de ce projet, une campagne a été menée auprès des autorités locales pour promouvoir les bienfaits des médiateurs de santé pour la collectivité et encourager la création de postes de ce type au sein de l'administration locale. Bien que cette campagne ait suscité des réactions généralement positives, le niveau du soutien finalement accordé par les autorités locales au programme de médiateurs de santé a été plus faible que prévu. Cela a considérablement influé sur l'impact du projet, ainsi que sur l'offre de médiateurs de santé en général (seuls 350 d'entre eux environ étaient actifs en Roumanie en 2015, contre 860 en 2009).

Même si ces deux projets ont été mis en œuvre avec succès, l'absence de soutien financier et institutionnel durable de la part des autorités locales a réduit l'impact potentiel des projets sur la population rom.

Des difficultés liées à la collecte d'informations sur les Roms ont compliqué l'évaluation des résultats pour la période 2007-2013

116

Nous avons également vérifié comment les promoteurs de projets avaient assuré le suivi des résultats obtenus, notamment sur le plan de l'intégration des Roms, et si la Commission ou les États membres avaient effectué des évaluations, en particulier des évaluations thématiques concernant l'inclusion de la population rom ou de groupes vulnérables.

Suivi au niveau des projets: approches incohérentes concernant la collecte des données et la définition des indicateurs

117

Le suivi de la réussite des projets d'intégration des Roms n'est pas facile à assurer en raison des difficultés méthodologiques et pratiques liées à la collecte d'informations sur les Roms, difficultés que nous examinerons plus en détail aux points suivants. Dans la plupart des cas (17), les promoteurs des projets ont malgré tout réussi à rassembler des informations sur le nombre de participants roms à leur projet, et parfois même sur les résultats obtenus par ces derniers, par exemple dans la recherche d'un emploi. Ce type de suivi a généralement été assuré au terme des projets, mais aussi au cours de la mise en œuvre dans le cas de certains projets à long terme.

118

Pour 14 de ces 17 projets, les données relatives à l'origine ethnique ont été collectées suivant le principe d'auto-identification. Pour un autre projet, aucune information n'a été fournie sur la façon dont les données concernant les participants avaient été collectées. Dans deux autres projets (un en Bulgarie et un en Roumanie), aucune donnée de ce type n'a été collectée. La qualité du suivi a été principalement compromise par les faiblesses suivantes:

- premièrement, pour 13 des 19 projets examinés, les résultats enregistrés ne concernaient pas spécifiquement l'intégration des Roms, mais plutôt les avantages retirés par un groupe cible plus large (par exemple «les groupes vulnérables» au sens large), pour autant qu'un groupe cible ait effectivement été spécifié. Des données concernant la participation des Roms étaient en fait disponibles, mais elles n'avaient été transmises ni à l'autorité de gestion ni à l'organisme intermédiaire (voir point 88). Cela signifie que les informations présentées aux autorités de gestion ne donnaient aucun aperçu fiable de la contribution spécifique des projets à l'inclusion de la population rom marginalisée;

- deuxièmement, lorsque les projets s'accompagnaient d'une collecte de données sur l'origine ethnique, la méthodologie sous-jacente à cette dernière n'était pas cohérente d'un État membre à l'autre, ni même d'un projet à l'autre dans le même État membre. Dans six cas, les participants avaient été invités à répondre par oui ou par non à la question de savoir s'ils étaient d'origine rom. Dans six autres cas, les participants pouvaient cocher sur une liste de groupes vulnérables celui auquel ils appartenaient. Dans deux autres cas, les participants devaient sélectionner une identité en particulier, fondée soit sur la nationalité soit sur l'origine ethnique. Ils ne pouvaient donc pas s'auto-identifier comme étant, mettons, Hongrois et Roms, alors qu'ils auraient très bien pu déclarer appartenir aux deux groupes si cela avait été possible. Les données ainsi collectées n'étaient donc pas nécessairement exhaustives;
- troisièmement, les indicateurs étaient classés de manière différente selon les États membres, voire au sein d'un seul et même pays. À titre d'exemple, aucun indicateur de résultat formel n'a été défini pour quatre des projets hongrois examinés. Cependant, certains des indicateurs de réalisation auraient dû, pour bien faire, être classés en tant qu'indicateurs de résultat (par exemple, le fait d'avoir terminé avec succès un cursus de formation). En Bulgarie, les indicateurs de résultat de trois projets faisaient double emploi avec les indicateurs de réalisation (par exemple, le nombre de campagnes menées ou d'examens de dépistage médical effectués dans le cadre du projet). En Roumanie, un indicateur relatif à l'emploi a été classé comme un indicateur de réalisation dans un cas et comme un indicateur de résultat dans un autre.

Les évaluations ont en partie permis de compenser l'absence de suivi spécifique aux Roms au niveau des PO

119

Même si elles ne donnent pas toujours une image complète de la situation, les évaluations permettent de tirer certaines conclusions. Des évaluations du soutien octroyé par le FEDER et le FSE, axées sur l'intégration des Roms marginalisés, ont été réalisées dans les quatre États membres visités, ainsi que par la Commission (même si elles s'inscrivaient parfois dans une évaluation plus large concernant les groupes défavorisés).

120

Ces évaluations fournissent des informations ne figurant pas dans les rapports de suivi, permettant ainsi d'obtenir des renseignements utiles sur les progrès réalisés:

- en 2011, une évaluation réalisée par la DG Emploi, affaires sociales et inclusion a, par exemple, permis de conclure que la participation des Roms aux mesures financées par le FSE avait augmenté, passant de 100 000 personnes d'origine rom sur l'ensemble de la période 2000-2006 à 110 000 personnes au cours des deux premières années de la période de programmation 2007-2013 ⁵⁷. Cela n'a toutefois pas eu d'effet durable sur la réduction du taux de chômage chez les Roms, malgré la contribution accrue du FSE à la promotion de la participation au marché du travail. Il ressort de l'évaluation qu'il est peu probable que les mesures ciblant uniquement le domaine de l'emploi permettent à elles seules de surmonter les obstacles pluridimensionnels à l'inclusion des Roms. Il y est également souligné qu'il importe d'adopter une approche globale pour promouvoir cette inclusion, de façon à lever les grandes entraves à sa concrétisation, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et du logement;
- en 2013, une évaluation a été effectuée en Espagne pour déterminer l'impact du PO «*Lucha contra la discriminación*» entre 2006 et 2011 ⁵⁸. Les évaluateurs ont conclu que le fait d'investir dans l'intégration des groupes vulnérables dans le marché du travail donnait de nombreux résultats positifs, notamment sur le plan économique. D'après les conclusions de l'évaluation, chaque euro investi dans ces mesures a généré un retour sur investissement d'1,38 euro.

57 Rapport thématique sur les Roms, commandé par la DG Emploi, affaires sociales et inclusion et réalisé en 2011. Ce rapport fait partie d'une étude plus large intitulée «Évaluation de l'aide du FSE pour améliorer l'accès au marché du travail et l'intégration sociale des migrants et des minorités ethniques».

58 «*El Empleo de las personas vulnerables: una inversión social rentable. Evaluación de Impacto del Programa Operativo Plurirregional Lucha Contra la Discriminación, dirigido por Gregorio Rodríguez Cabrero*» (L'emploi des personnes vulnérables: un investissement socialement rentable. Évaluation de l'impact du programme opérationnel «*Lucha contra la discriminación*», dirigée par Gregorio Rodríguez Cabrero), 2013.

121

En ce qui concerne la période de programmation 2007-2013, la mesure dans laquelle les Fonds structurels ont contribué à l'inclusion des communautés roms marginalisées était difficile à évaluer parce que les objectifs étaient rarement explicitement liés aux Roms et que les États membres sélectionnés n'ont donc pas recensé d'informations fiables et comparables concernant spécifiquement les bénéficiaires roms, les financements octroyés et les progrès accomplis. Lorsque des données étaient disponibles, elles indiquaient que la contribution des projets relevant des Fonds structurels à l'intégration de la population rom dépendait, dans une certaine mesure, du respect ou non des facteurs spécifiques de succès concernant l'intégration des Roms lors de la conception de l'action des pouvoirs publics, ainsi que du moment où les projets ont été conçus, sélectionnés et mis en œuvre.

122

Pour la période de programmation 2014-2020, la définition des priorités de financement et les critères sur lesquels elle se fonde ont été améliorés. La réglementation concernant les Fonds ESI fait explicitement référence à l'intégration des Roms. En effet, celle-ci est mentionnée dans une priorité d'investissement et les États membres faisant l'objet de recommandations par pays concernant l'intégration des Roms sont tenus de consacrer des fonds à sa promotion. Enfin, la nouvelle approche axée sur les résultats, qui sous-tend cette réglementation, a permis d'instaurer un cadre de suivi qui devrait, à terme, améliorer la qualité des données collectées. Il est toutefois trop tôt pour évaluer de façon pertinente la manière dont tout ceci a été mis en œuvre.

123

Malgré les progrès qui ont été accomplis, certains obstacles et certains dilemmes subsistent et ajoutent à la difficulté de maximiser l'impact des Fonds ESI sur l'intégration des Roms. Ces insuffisances sont présentées ci-après, de même que les recommandations en vue d'y remédier.

Des progrès ont été réalisés concernant les stratégies mises en place au niveau de l'UE et des États membres, mais la plupart des améliorations sont intervenues trop tard pour avoir un impact sur la période de programmation 2007-2013

124

Ces dix dernières années, la Commission a accompli des progrès importants dans la définition d'initiatives politiques de l'UE favorisant l'intégration des Roms. Depuis 2011, elle a accordé une plus grande attention à l'inclusion des Roms, en exigeant de chaque État membre qu'il élabore une SNIR et qu'il mette en place un PCNR. Ces mesures sont cependant arrivées trop tard pour avoir un impact sur la conception des PO du FEDER et du FSE et la sélection des projets pour la période 2007-2013 (voir points 29 à 34 et 38 à 40).

Conclusions et recommandations

125

Grâce aux SNIR, puis à la recommandation du Conseil de 2013, l'intégration des Roms a cessé d'être un domaine exclusivement laissé à l'appréciation des pouvoirs publics, pour devenir un engagement politique des États membres découlant de dispositions consacrées en matière de protection des droits de l'homme. Du fait de cette évolution, la lutte contre la discrimination est à présent un domaine essentiel dans lequel les États membres sont tenus d'agir (voir points 35 à 37 et 43 à 45).

126

Notre audit a mis au jour un certain nombre d'insuffisances concernant ces SNIR:

- premièrement, les stratégies nationales n'indiquent pas quel niveau de financement est nécessaire pour mener à bien les mesures d'inclusion des Roms proposées. Elles ne précisent pas non plus le montant des fonds disponibles pour ces mesures au titre du budget national et, par l'intermédiaire du FEDER et du FSE, au titre de celui de l'UE (voir point 47);
- deuxièmement, une attention insuffisante a été accordée à la lutte contre la discrimination et contre l'antitsiganisme. Aucune des SNIR que nous avons examinées ne faisait référence à l'antitsiganisme en tant que forme particulière de discrimination. Il n'est mentionné dans aucun des PO que nous avons analysés, et nous n'avons pratiquement vu aucun projet traitant spécifiquement de cet aspect. Jusqu'à présent, la Commission n'a pas exigé que les États membres fixent des objectifs mesurables en rapport avec la lutte contre la discrimination. L'absence d'objectifs de ce type permet à la discrimination institutionnelle de se développer ou de se poursuivre librement, ce qui peut nuire considérablement à l'efficacité des projets d'intégration des Roms, y compris ceux cofinancés sur le budget de l'UE (voir points 34 à 44 et 54);
- troisièmement, la nécessité d'une participation active des organisations de la société civile, en particulier les représentants de la communauté rom elle-même, n'a pas toujours été prise en considération dans les États membres sélectionnés au moment de l'élaboration des SNIR. Omettre d'associer les organisations de la société civile et la communauté rom à chaque étape du processus risque de compromettre l'efficacité des politiques et des projets (voir point 46);
- enfin, le rôle des PCNR a parfois été limité par l'inadéquation entre les ressources disponibles et les responsabilités conférées (voir points 48 à 50).

127

Les recommandations par pays sont utilisées depuis 2012 pour attirer l'attention sur différentes questions, comme, par exemple, celle de la ségrégation dans le domaine de l'éducation. Au cours de la période de programmation 2014-2020, les États membres sont tenus de respecter ces recommandations lorsqu'ils utilisent les Fonds ESI. Par ailleurs, en vertu de la recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms, les États membres sont tenus de présenter des informations sur la lutte contre la discrimination et l'antitsiganisme à partir de 2016. Celles-ci permettront à la Commission d'être mieux informée sur les progrès accomplis dans chaque État membre (voir point 36).

Recommandation n° 1

Les États membres devraient, lors de la révision ou de la modification de leur stratégie nationale d'intégration des Roms:

- a) préciser le niveau de financement nécessaire pour mener à bien les mesures d'inclusion en faveur des Roms proposées dans la stratégie. Le montant des fonds disponibles pour ces mesures au titre du budget national et, via le FEDER et le FSE, au titre de celui de l'UE devrait figurer dans les SNIR. Les États membres devraient également s'engager formellement à ce que les efforts déployés pour mettre en œuvre les mesures en faveur de l'intégration des Roms ne soient pas compromis par l'évolution à court terme des priorités politiques;
- b) prévoir des indicateurs et des valeurs cibles concernant la lutte contre la discrimination ou, plus spécialement, l'antitsiganisme. Au cours de la période de programmation 2014-2020, ces indicateurs devraient également être pris en considération dans la conception de mesures favorisant l'inclusion des communautés roms marginalisées dans le cadre des Fonds ESI, conformément aux exigences de la directive «race et origine ethnique»;
- c) veiller à ce que les organisations de la société civile, y compris les représentants des Roms, soient systématiquement consultées lors de la planification et de la mise en œuvre de mesures d'intégration des Roms et à ce qu'elles y soient systématiquement associées;
- d) définir de manière plus détaillée le rôle joué par les PCNR par rapport aux SNIR, et veiller à ce que les ressources mises à leur disposition soient adaptées aux pouvoirs et responsabilités qui leur sont conférés.

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 2

- a) La Commission devrait s'assurer, lors de la révision des programmes opérationnels concernés, que les mesures menées dans le cadre des Fonds ESI ont un caractère inclusif et prévoient des dispositions visant à lutter contre la ségrégation. Il conviendrait de décrire clairement les pratiques ségrégationnistes et de les exclure explicitement du financement au titre des Fonds ESI (et non uniquement de les mentionner dans les considérants), en accordant une attention particulière à cet égard aux projets dans les domaines de l'éducation et du logement. Cela permettrait de renforcer le lien entre les recommandations par pays et l'utilisation des Fonds ESI.
- b) La Commission devrait, lors des réunions des comités de suivi des PO, faire pleinement usage des informations figurant dans les rapports que les États membres sont tenus de présenter à partir de 2016 en vertu de la recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms, ainsi que des constatations qui ressortent de ces informations. Cela permettrait de faire en sorte que les faiblesses recensées dans les rapports soient traitées au moyen des Fonds ESI ou de crédits nationaux (par exemple en réorientant les fonds vers les domaines dans lesquels des insuffisances ont été relevées).

Une plus grande attention est accordée aux mesures en faveur de l'intégration des Roms au cours de la période 2014-2020 par rapport à la période 2007-2013

128

Même si l'attention accordée à l'intégration des Roms au cours de la période de programmation 2007-2013 était insuffisante, les PO sélectionnés faisaient référence à la nécessité de promouvoir l'inclusion de la population rom. De même, la plupart des appels à propositions examinés désignaient la population rom en tant que groupe cible ou mentionnaient la nécessité de promouvoir l'inclusion sociale des Roms. Dans l'ensemble, pour la période de programmation 2007-2013, le FEDER et le FSE n'étaient toutefois pas conçus de manière à favoriser les mesures d'inclusion des Roms: les PO comportaient peu d'indicateurs spécifiques aux Roms et les appels à propositions examinés, même s'ils désignaient souvent la population rom en tant que groupe cible, ne prévoyaient pas de procédures de sélection tenant compte des exigences spécifiques des projets concernant les Roms, comme l'utilisation des critères de «meilleures pratiques» pour l'intégration des Roms (tels que les dix principes fondamentaux communs du Conseil) ou le financement de projets à long terme. Aucune information financière sur le soutien apporté à l'intégration des Roms n'était disponible pour les PO du FEDER et du FSE que nous avons examinés (voir points 59, 61 à 65 et 96).

129

Un certain nombre de ces insuffisances ont été corrigées pour la période 2014-2020. Plus particulièrement, l'intégration des Roms est explicitement mentionnée dans la réglementation relative aux Fonds ESI et les priorités spécifiques d'investissement ont été améliorées. Sur la base des dernières informations transmises par la Commission, le montant disponible pour des mesures ciblant les communautés marginalisées (telles que les Roms) peut être estimé à 1,5 milliard d'euros. Parmi les autres améliorations, citons la formulation de recommandations par pays concernant l'intégration des Roms et la plus grande cohérence entre le cadre régissant les Fonds ESI et les priorités stratégiques de l'UE (y compris celles concernant l'intégration des Roms), la disponibilité d'indicateurs communs pertinents pour les programmes d'intégration des Roms ou encore la publication d'orientations par la Commission, y compris sur l'utilisation des Fonds ESI pour lutter contre la ségrégation spatiale et en matière d'éducation. De plus, les États membres faisant l'objet de recommandations par pays concernant l'intégration des Roms sont tenus de consacrer des financements issus du FEDER et du FSE à sa promotion (voir points 66 à 83 et 92 à 94).

130

Nous estimons toutefois que des efforts supplémentaires sont nécessaires, au niveau tant de la Commission que des États membres, pour faire en sorte que ces changements se traduisent par la réalisation de projets contribuant davantage à l'intégration des Roms sur le terrain; cela vaut en particulier pour les critères utilisés pour sélectionner les meilleurs projets en faveur de l'inclusion des Roms et pour les systèmes de suivi des PO de la période 2014-2020 (voir points 88 et 89, et 92 à 94).

131

Par ailleurs, la manière dont les Fonds ESI, et en particulier le FSE, sont conçus ne permet pas de maximiser leur impact sur l'inclusion sociale des Roms. Les indicateurs utilisés pour répartir les Fonds ESI entre les États membres ne tiennent pas compte des différences sur le plan de la situation actuelle des Roms (voir points 60 et 75).

Recommandation n° 3

Les États membres devraient faire usage des critères de «meilleures pratiques» pour l'intégration des Roms (tels que les dix principes fondamentaux communs du Conseil) lors de l'établissement des appels à propositions et de la sélection des projets. Le cas échéant, les appels devraient être organisés de façon à permettre de sélectionner des projets à long terme en faveur des communautés roms marginalisées. Enfin, l'octroi de financements au titre des Fonds ESI devrait, chaque fois que possible, être subordonné à la viabilité des projets après leur achèvement, une fois le financement de l'UE arrivé à son terme. Ces aspects devraient également être pris en considération lorsque les programmes opérationnels 2014-2020 sont modifiés.

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 4

La Commission devrait s'assurer, au cours de la prochaine période de programmation ou lors de la révision des programmes opérationnels, que les objectifs d'intégration des Roms inscrits dans les SNIR se reflètent, dans la mesure du possible, dans le cadre régissant les Fonds ESI à tous les niveaux opérationnels. Dans ce contexte, elle devrait veiller à ce que des données fiables soient collectées, de sorte que les progrès puissent être suivis et évalués pour les différents projets et à tous les niveaux de l'administration.

Recommandation n° 5

Les États membres devraient, le cas échéant, ajouter des indicateurs spécifiques aux Roms en complément des indicateurs de réalisation et de résultat communs définis dans la réglementation relative aux Fonds ESI. Ces indicateurs devraient être alignés sur ceux définis dans les SNIR et utilisés par la suite dans le cadre du suivi des programmes opérationnels 2014-2020. Les États membres pourraient s'inspirer des indicateurs élaborés par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne en 2016.

Recommandation n° 6

Les États membres devraient envisager d'agir de concert, en vue des préparatifs de la prochaine période de programmation, pour s'employer à garantir la sécurité juridique sur l'utilisation du FSE pour financer toute mesure d'inclusion sociale, qu'elle soit ou non liée à l'emploi. Une fois levée l'insécurité juridique en la matière, les États membres seraient mieux à même d'utiliser le FSE de manière optimale à des fins d'inclusion sociale, y compris au moyen de mesures de lutte contre la discrimination.

Recommandation n° 7

La Commission devrait envisager de proposer de modifier la législation régissant les Fonds ESI pour assurer que, à partir de la période de programmation débutant en 2020, la répartition des fonds entre les États membres tienne compte d'indicateurs spécifiques d'inclusion sociale, en particulier la proportion de groupes marginalisés tels que les Roms au sein de la population. Elle devrait veiller à ce que les fonds supplémentaires du FSE mis à la disposition des États membres du fait de cette modification soient utilisés dans le but spécifique de soutenir les communautés marginalisées.

La plupart des projets ont été réalisés comme prévu, mais les critères de «meilleures pratiques» contribuant à une véritable inclusion des Roms n'ont pas toujours été appliqués et le suivi de la performance des projets s'est avéré difficile

132

Les objectifs généraux de la plupart des projets du FEDER et du FSE examinés dans le cadre de notre audit ont été atteints, mais ils étaient rarement liés spécifiquement aux Roms. Nous sommes également arrivés à la conclusion que les projets sélectionnés conformément aux critères de «meilleures pratiques» adoptés par le Conseil, à savoir les «principes fondamentaux communs en matière d'intégration des Roms», étaient plus susceptibles de contribuer efficacement à l'intégration de la population rom (voir points 104 à 115).

133

Par ailleurs, nous avons constaté que le suivi des progrès enregistrés par les projets d'intégration des Roms a été ardu, principalement en raison d'insuffisances affectant la disponibilité et la qualité des données sur les participants roms. Ce manque de données complètes et fiables est problématique non seulement pour les projets, mais aussi pour l'élaboration des politiques aux niveaux national et de l'UE. À moins que des mesures ne soient prises rapidement, la situation restera inchangée pour la période 2014-2020 (voir points 51, 84 à 94 et 117 à 120).

Recommandation n° 8

- a) La Commission devrait œuvrer conjointement avec les États membres à l'élaboration d'une méthodologie commune qui permette d'obtenir des données pertinentes sur les Roms afin de pouvoir suivre leur intégration sociale, dans le respect des cadres juridiques nationaux et de la législation de l'UE, y compris les éventuelles dérogations existantes, et ce, au plus tard lors des préparatifs de la prochaine période de programmation.
- b) La Commission devrait encourager les États membres à collecter au cours des deux prochaines années toutes les données statistiques sur l'appartenance ethnique qu'il sera possible d'obtenir, et ce, dans le respect des cadres juridiques nationaux et de la législation de l'UE, y compris les éventuelles dérogations existantes. Eurostat pourrait inclure des questions à cet égard dans les enquêtes comme celle sur les forces de travail, ainsi que dans les statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par M. Henri GRETHEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 4 mai 2016.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Président

Programmes opérationnels examinés

| État membre | Programme opérationnel 2007-2013 | Programme opérationnel 2014-2020 |
|-----------------|---|---|
| Bulgarie | 2007BG161P0001 PO «Développement régional» (FEDER) 2007BG051P0001 PO «Développement des ressources humaines» (FSE) | 2014BG16RFOP001 PO «Régions en croissance» (FEDER) 2014BG05M9OP001 PO «Développement des ressources humaines» (FSE) 2014BG05M2OP001 PO «Éducation intelligente pour une croissance durable» (FSE) |
| Hongrie | 2007HU05UP0001 PO «Renouveau social» (FSE) | 2014HU16M0OP001 PO «Développement économique et innovation» (rattaché à plusieurs Fonds, à savoir le FSE et le FEDER) 2014HU05M2OP001 PO «Développement des ressources humaines» (rattaché à plusieurs Fonds, à savoir le FSE et le FEDER) |
| Roumanie | 2007RO051P0001 PO sectoriel pour le développement des ressources humaines (FSE) 2007RO161P0001 PO régional (FEDER) | 2014RO05M9OP001 PO «Capital humain» (FSE) 2014RO16RFOP002 PO régional (FEDER) |
| Espagne | 2007ES05UP0002 PO «Lutte contre la discrimination» (FSE) 2007ES051P0005 PO régional «FSE 2007-2013 Andalousie» | PO «Inclusion sociale et économie sociale» (FSE) PO régional «FSE 2014-2020 Andalousie» (FSE) |

Source: Cour des comptes européenne.

Organes de gouvernance des Fonds structurels dans les États membres visités

| Bulgarie | FSE | | | | FEDER |
|------------------------------|---|--|--|---|--|
| | Projet n° 1 | Projet n° 2 | Projet n° 3 | Projet n° 4 | Projet n° 5 |
| Autorité de gestion (AG) | AG FSE (ministère du travail et des politiques sociales) | | | | AG FEDER (min. du dev. régional et des travaux publics) |
| Organisme intermédiaire (OI) | Sans objet, l'AG étant le bénéficiaire. | Ministère de l'éducation et des sciences | Organisme public (centre d'aide sociale) | Organisme public (centre d'aide sociale) | Aucun OI n'est prévu dans le cadre de ce PO du FEDER |
| Bénéficiaire du projet | Ministère de l'emploi et des politiques sociales | ONG | Organisme public (municipalité de Dupnitsa) | Ministère de la santé | Organisme public (municipalité de Devnya) |

| Hongrie | FSE | | | | |
|------------------------------|---|---|--|-------------|--------------|
| | Projet n° 6 | Projet n° 7 | Projet n° 8 | Projet n° 9 | Projet n° 10 |
| Autorité de gestion (AG) | AG FSE (ministère des ressources humaines) | | | | |
| Organisme intermédiaire (OI) | néant | | | | |
| Bénéficiaire du projet | Ministère de l'économie nationale | Organisme public (prison de Balassagyarmati) | Organisme public (municipalité d'Ózd) | ONG | |

| Roumanie | FSE | | | | FEDER |
|------------------------------|---|---|---|---|---|
| | Projet n° 11 | Projet n° 12 | Projet n° 13 | Projet n° 14 | Projet n° 15 |
| Autorité de gestion (AG) | AG FSE (ministère en charge des fonds de l'UE) | | | | AG FEDER (min. du dev. régional et de l'admin. publique) |
| Organisme intermédiaire (OI) | OI régional (nord-ouest) (service du ministère du travail) | OI régional (Bucarest) (service du ministère du travail) | Ministère de l'éducation (en qualité d'OI) | OI régional (nord-ouest) (service du ministère du travail) | OI régional (nord-ouest) (min. du dev. régional et de l'admin. publique) |
| Bénéficiaire du projet | ONG | | | Organisme public (Agence nationale pour les Roms) | Organisme public (service social de la municipalité de Baia Mare) |

| Espagne | FSE (PO «Lutte contre la discrimination») | | FSE (PO Andalousie) | |
|------------------------------|---|--------------|-------------------------------------|--------------|
| | Projet n° 16 | Projet n° 17 | Projet n° 18 | Projet n° 19 |
| Autorité de gestion (AG) | AG FSE (ministère de l'emploi et de la sécurité sociale) | | | |
| Organisme intermédiaire (OI) | Fondation | | OI régional (Junta de Andalucía) | |
| Bénéficiaire du projet | ONG | | | |

Source: Cour des comptes européenne.

Principes fondamentaux communs en matière d'intégration des Roms

Les dix principes fondamentaux communs ont été examinés lors de la première réunion de la plateforme européenne pour l'intégration des Roms, tenue à Prague en 2009, avant d'être inclus en tant qu'annexe aux conclusions de la réunion du Conseil «Emploi, politique sociale, santé et consommateurs» du 8 juin 2009.

1. Des politiques constructives, pragmatiques et non discriminatoires

Les politiques d'inclusion des Roms respectent et mettent en œuvre les valeurs fondamentales de l'Union européenne que sont, notamment, les droits de l'homme et la dignité humaine, la non-discrimination et l'égalité des chances, ainsi que le développement économique. Ces politiques sont intégrées aux politiques générales, particulièrement dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, des affaires sociales, du logement, de la santé et de la sécurité. Leur objectif est de donner aux Roms un véritable accès à l'égalité des chances dans les sociétés des États membres.

2. Un ciblage spécifique mais sans exclusive

Il est indispensable que les initiatives prises par les pouvoirs publics en matière d'inclusion visent spécifiquement les Roms, mais pas exclusivement. Cela nécessite de se concentrer sur les Roms en tant que groupe cible, mais sans exclure d'autres groupes partageant des conditions socio-économiques similaires. Cette approche n'établit pas de distinction entre les actions centrées sur les Roms et les initiatives de portée plus générale. En outre, il convient, si nécessaire, de réfléchir à l'impact probable des politiques et décisions de portée plus générale sur l'inclusion sociale des Roms.

3. Une approche interculturelle

Une approche interculturelle associant Roms et personnes de différentes origines ethniques est indispensable. Essentiels à une bonne communication et à des politiques réussies, l'apprentissage et les compétences interculturels méritent d'être mis en avant, parallèlement à la lutte contre les préjugés et les stéréotypes.

4. Démarginaliser les Roms

Toutes les politiques d'inclusion visent à intégrer les Roms dans la société ordinaire (enseignement, emplois et logements ordinaires). S'il existe encore des formes de ségrégation, partielle ou totale, dans le domaine de l'éducation ou du logement, les politiques d'inclusion des Roms doivent tendre à les supprimer. Il faut éviter la mise en place de marchés du travail artificiels et séparés pour les Roms.

5. Sensibilisation à la dimension hommes-femmes

Les initiatives des pouvoirs publics en faveur de l'inclusion des Roms doivent tenir compte des besoins et de la situation particulière des femmes roms. Elles doivent traiter de questions telles que les nombreuses discriminations et les multiples problèmes d'accès aux soins de santé et aux soins aux enfants, ou encore la violence et l'exploitation domestiques.

6. Transfert de politiques fondées sur des données probantes

Il est indispensable que les États membres tirent des enseignements de leurs propres expériences se rapportant à l'élaboration d'initiatives en faveur de l'intégration des Roms et mettent en commun leurs expériences. Il est reconnu que le développement, la mise en œuvre et le contrôle des politiques d'inclusion des Roms nécessitent des données socio-économiques de qualité collectées régulièrement. Le cas échéant, il convient également de tenir compte des exemples et des expériences tirées des politiques d'inclusion sociale appliquées à d'autres groupes vulnérables tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE.

7. Recours aux instruments de l'Union européenne

Lorsque les États membres élaborent et mettent en œuvre leurs politiques d'intégration des Roms, il est capital qu'ils exploitent pleinement les instruments de l'Union, notamment les instruments juridiques (directive «race et origine ethnique» et décision-cadre sur le racisme et la xénophobie), les instruments de financement (Fonds social européen, Fonds européen de développement régional, Fonds européen agricole pour le développement rural et instrument de préadhésion) et les instruments de coordination (méthodes ouvertes de coordination). Les États membres doivent veiller à ce que l'utilisation qui est faite des instruments de financement soit compatible avec ces principes fondamentaux communs, et faire appel à l'expertise de la Commission européenne en ce qui concerne l'évaluation des politiques et des projets. L'évaluation par les pairs et le transfert de bonnes pratiques sont aussi facilités au niveau des experts par le réseau EURoma (réseau européen sur l'inclusion sociale et les Roms dans le cadre des Fonds structurels).

8. Participation des collectivités régionales et locales

Les États membres doivent concevoir, élaborer, mettre en œuvre et évaluer leurs initiatives en matière d'inclusion des Roms en étroite concertation avec les collectivités régionales et locales, celles-ci jouant un rôle essentiel dans l'application concrète des politiques.

9. Participation de la société civile

Les États membres doivent également concevoir, élaborer, mettre en œuvre et évaluer leurs initiatives en matière d'inclusion des Roms en étroite concertation avec les acteurs de la société civile tels que les organisations non gouvernementales, les partenaires sociaux et les universitaires ainsi que les chercheurs. La participation de la société civile est perçue comme vitale tant pour la mobilisation des compétences que pour la diffusion des connaissances nécessaires pour nourrir le débat public et favoriser la responsabilisation durant tout le processus d'élaboration des politiques.

10. Participation active des Roms

L'efficacité des politiques est renforcée du fait de la participation des Roms à chaque stade du processus. Cette participation doit intervenir au niveau national et au niveau européen grâce au savoir-faire apporté par des experts et fonctionnaires roms et aux consultations menées auprès de multiples partenaires roms dans le cadre de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des initiatives. Il est absolument fondamental que les politiques d'inclusion soient fondées sur les principes d'ouverture et de transparence et abordent les sujets difficiles ou tabous de manière adéquate et efficace. Il est également indispensable de favoriser la pleine participation des Roms à la vie publique, de les encourager à être des citoyens actifs et de les aider à développer leurs ressources humaines.

Synthèse

II

La Commission fait observer que, hormis le montant de 1,5 milliard d'euros correspondant à la dotation pour la priorité d'investissement (PI) n° 9.2 du Fonds social européen (FSE), des financements supplémentaires en faveur de l'inclusion des Roms sont prévus au titre de nombreuses autres priorités d'investissement du FSE et du Fonds européen de développement régional (FEDER).

IV

La Commission rappelle que la lutte contre la discrimination est un principe horizontal dont il convient de tenir compte lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des accords de partenariat et des programmes opérationnels (PO) dans le contexte de tous les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) (conformément à l'article 7 du règlement portant dispositions communes).

En vertu du principe de partenariat consacré par le règlement portant dispositions communes (article 5) et par le code de conduite européen, il y a lieu d'associer les partenaires concernés à la conception et à la mise en œuvre des accords de partenariat et des programmes opérationnels (notamment en les faisant participer aux comités de suivi visés à l'article 48 du règlement portant dispositions communes) dans le contexte des PO du FSE et du FEDER.

V

La Commission note que, dans le cadre des responsabilités qui lui incombent en vertu de la gestion partagée, elle aide les États membres à faire en sorte que les changements introduits pour la période 2014-2020 se traduisent par la réalisation de projets contribuant davantage à l'intégration des Roms, par exemple en évaluant le respect des conditions ex ante pertinentes, en publiant des orientations ou en faisant usage du rôle consultatif qui lui est conféré dans les comités de suivi.

VI

La Commission reconnaît que le suivi de la contribution effective des projets financés par l'Union européenne (UE) à l'intégration des Roms est ardu du fait de l'existence d'obstacles juridiques objectifs dans le domaine de la collecte de données fondées sur l'appartenance ethnique et de l'application d'une méthode de ciblage spécifique mais non exclusive, de sorte que, souvent, la population rom ne constitue pas le seul groupe bénéficiant du soutien aux groupes marginalisés.

Toutefois, la Commission estime que la priorité d'investissement n° 9.2 du FSE, les objectifs spécifiques pertinents des programmes opérationnels du FSE et du FEDER et l'utilisation de l'indicateur commun de réalisation du FSE pour les participants ainsi que celle d'indicateurs et d'objectifs spécifiques aux programmes permettront de nettement améliorer le suivi de l'intégration des Roms pendant la période 2014-2020.

Recommandation n° 1

La Commission constate que cette recommandation est adressée aux États membres.

Recommandation n° 1 a)

La Commission rappelle que le niveau du soutien apporté au titre des Fonds ESI aux mesures visant les communautés marginalisées telles que les Roms ne peut être qu'indicatif dès lors que les États membres sont tenus de fournir des données financières uniquement lorsque la priorité d'investissement particulière n° 9.2 du FSE a été choisie et/ou lorsque des valeurs cibles, des objectifs ou des indicateurs spécifiques ont été prévus dans le cadre d'autres objectifs thématiques pertinents du FSE et du FEDER.

Recommandation n° 1 b)

La Commission souligne que, si le règlement portant dispositions communes prévoit une condition ex ante générale en matière de lutte contre la discrimination qui s'applique à l'ensemble des Fonds ESI, l'évaluation du respect de cette condition doit se limiter aux critères fixés dans les règlements relatifs aux Fonds ESI. En outre, au moment de décider des mesures spécifiques et appropriées – y compris du contenu des stratégies – relevant des compétences nationales et régionales, il convient de respecter le principe de subsidiarité.

Les États membres devaient inclure des objectifs et des valeurs cibles spécifiques dans leurs programmes opérationnels dans les cas où ils avaient choisi la priorité d'investissement particulière n° 9.3 du FSE «Lutte contre toutes les formes de discrimination et promotion de l'égalité des chances». Cette obligation s'applique en particulier aux États membres ayant fait l'objet de recommandations par pays dans ce domaine.

Recommandation n° 1 c)

Conformément à l'article 5 du règlement portant dispositions communes, les organismes pertinents représentant la société civile sont couverts par le principe de partenariat et de gouvernance à plusieurs niveaux. En vertu de l'article 5, paragraphe 2, dudit règlement, les partenaires doivent être associés, entre autres, à l'élaboration des accords de partenariat ainsi que tout au long de la préparation et de la mise en œuvre des programmes.

Recommandation n° 2 a)

La Commission accepte cette recommandation. Elle estime que celle-ci devrait être mise en œuvre au niveau des programmes opérationnels et souligne qu'elle prend déjà des mesures en ce sens.

Comme cela est indiqué au point 38, la Commission a diffusé en 2015 une note d'orientation thématique intitulée «Orientation à l'intention des États membres sur l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens dans la lutte contre la ségrégation spatiale et en matière d'éducation». Les États membres sont invités à suivre les dispositions de cette orientation pendant la programmation et la mise en œuvre, afin de prévenir et de combattre la ségrégation dans les domaines de l'éducation et du logement qui touche les communautés marginalisées, notamment les Roms.

La Commission est pleinement consciente du fait que la mise en œuvre effective sur le terrain est essentielle. Aussi a-t-elle lancé une procédure visant à confier à des experts la mission d'aider les États membres à mettre en œuvre la note d'orientation, principalement en République tchèque, en Slovaquie, en Hongrie, en Roumanie et en Bulgarie.

Les processus de réorientation et de modification des programmes opérationnels doivent, en principe, être lancés par les États membres.

Réponses de la Commission

Recommandation n° 2 b)

La Commission accepte cette recommandation et estime qu'elle prend déjà des mesures en ce sens.

La Commission fera pleinement usage des rapports de suivi nationaux, y compris lors des réunions des comités de suivi, en vue d'inviter et d'encourager les États membres, le cas échéant, à renforcer les mesures financées par les Fonds ESI pour mieux répondre aux enjeux qui ont été relevés concernant les Roms. À la suite de cette discussion, les États membres pourront soumettre des demandes de modification des programmes opérationnels conformément à l'article 30, paragraphe 1, du règlement portant dispositions communes.

Par ailleurs, la Commission fait observer que, conformément à l'article 23, paragraphe 1, point a), du règlement portant dispositions communes, elle peut recourir à sa compétence de demander aux États membres de reprogrammer leurs programmes opérationnels uniquement pour répondre à des enjeux concernant les Roms qui ont été relevés dans les recommandations par pays et lorsqu'une réorientation des financements prévus à cet effet s'impose.

Recommandation n° 3

La Commission constate que cette recommandation est adressée aux États membres.

La possibilité de financer des actions durables pour soutenir efficacement l'intégration des Roms est envisagée de différentes manières dans les règlements relatifs aux Fonds ESI.

Premièrement, des actions à long terme (couvrant une période de sept années) sont possibles pendant la période de programmation 2014-2020 et la durée d'un projet donné doit être adaptée aux objectifs prévus.

Deuxièmement, le règlement FSE met en place un cadre permettant de mieux suivre les résultats positifs en matière d'inclusion des groupes marginalisés (dont les Roms) au moyen de son indicateur commun de réalisation et de ses indicateurs de résultat à plus long terme, qui visent à promouvoir la viabilité des actions financées par le FSE en faveur des communautés roms marginalisées.

Troisièmement, pour ce qui est des projets d'infrastructures financés au titre du FEDER, l'État membre doit tenir compte, comme pour tout autre secteur, de la manière dont la viabilité du projet sera garantie après son achèvement dans les cas où cela est pertinent (entretien, par exemple).

Recommandation n° 4

La Commission accepte cette recommandation et en tiendra compte autant que possible pour la prochaine période de programmation.

En ce qui concerne la période de financement 2014-2020, il convient de noter que les objectifs d'intégration des Roms se reflètent déjà dans le cadre régissant les Fonds ESI, et ce dès la conception des programmes opérationnels pour les États membres soumis à la condition ex ante spécifique concernant les Roms.

La révision des programmes opérationnels incombe essentiellement aux États membres. Conformément au règlement portant dispositions communes, les demandes de modification de programmes introduites par un État membre sont dûment motivées et précisent en particulier l'effet attendu des modifications du programme sur la réalisation de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive et des objectifs spécifiques définis dans le programme.

Le cadre juridique pour la période 2014-2020 prévoit que, sous réserve d'audits, l'autorité de gestion du programme opérationnel concerné est tenue de mettre en place un système d'enregistrement et de stockage sous forme électronique des données relatives à chaque opération nécessaire, entre autres, à des fins de suivi et d'évaluation. Cette obligation concerne les données financières, ainsi que les réalisations et les résultats.

Recommandation n° 5

La Commission constate que cette recommandation est adressée aux États membres. Elle attire l'attention sur le fait que, outre les restrictions juridiques existant dans certains États membres en matière de collecte de données fondées sur l'appartenance ethnique, tout indicateur spécifique aux Roms relève du régime de la protection des données (article 8 de la directive 95/46/CE) applicable aux données dites sensibles. Les personnes physiques conservent le droit de refuser la collecte de données les concernant. Par conséquent, les données concernant le nombre de Roms participant à des activités financées au titre des Fonds ESI reposent essentiellement sur l'auto-identification.

Recommandation n° 6

La Commission constate que cette recommandation est adressée aux États membres.

La Commission souligne toutefois que sa mise en œuvre intégrale concernant la possibilité que le FSE finance des mesures d'inclusion sociale, indépendamment de la présence d'un lien avec l'emploi, nécessiterait une modification du traité, de manière à changer la mission du FSE telle qu'elle est énoncée à l'article 162.

La Commission estime en outre que le règlement FSE, dans sa forme actuelle et tel qu'il est interprété conformément à l'article 162 TFUE, peut déjà couvrir la question de l'intégration des Roms d'une manière juridiquement valable, et ce au moyen de l'objectif thématique de l'inclusion sociale.

Dans ce contexte, le FSE peut financer des mesures d'intégration des Roms, pour autant que ces mesures fassent partie d'un ensemble intégré d'actions visant à rapprocher, même indirectement, les Roms du marché du travail.

Cette interprétation juridique de l'admissibilité des mesures d'intégration des Roms au bénéfice du FSE a été communiquée aux États membres en novembre 2015.

La Commission considère par conséquent qu'il n'existe aucune insécurité juridique.

Recommandation n° 7

La Commission accepte cette recommandation et étudiera, dans le contexte des préparatifs du prochain cadre financier pluriannuel, lors de l'examen des critères d'affectation des fonds, l'importance à donner aux enjeux dans le domaine de l'inclusion sociale, ainsi que la nécessité d'un meilleur ciblage des ressources, afin de soutenir les communautés marginalisées.

Recommandation n° 8 a)

La Commission n'accepte pas cette recommandation.

Si la Commission est toujours disposée à œuvrer conjointement avec les États membres, compte tenu de la diversité des situations et des méthodes nationales ainsi que de la nécessité de respecter le principe de subsidiarité, elle ne juge ni possible ni opportun d'élaborer une méthodologie commune dans ce domaine.

Recommandation n° 8 b)

La Commission n'accepte pas cette recommandation car elle estime que cette question doit être laissée à l'appréciation des États membres, conformément au principe de subsidiarité.

En outre, la Commission n'entend pas recueillir des données statistiques sur l'appartenance ethnique dans l'enquête sur les forces de travail ainsi que dans les statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie. La collecte de données statistiques sur la population rom est techniquement et juridiquement très ardue, ainsi que coûteuse.

Introduction

12

La Commission fait observer que, hormis le montant de 1,5 milliard d'euros correspondant à la dotation pour la priorité d'investissement n° 9.2 du FSE, des financements supplémentaires en faveur de l'inclusion des Roms sont prévus au titre de plusieurs autres priorités d'investissement du FSE et du FEDER.

Observations

30

Pendant la période 2007-2013, le règlement FSE a suivi une approche générale ne ciblant pas spécifiquement les Roms, mais les groupes défavorisés au sens large. Dès lors, l'intégration des Roms a été couverte par la priorité «Renforcer l'inclusion sociale des personnes défavorisées».

Certains États membres ont même choisi de traiter de manière spécifique la question de l'intégration des Roms dans leur cadre de référence stratégique national pour la programmation des Fonds structurels pendant la période 2007-2013.

34

La Commission signale que le cadre de l'UE reconnaît explicitement que «[l]es États membres doivent avant tout veiller à ce que les Roms ne subissent pas de discriminations et soient traités comme tous les autres citoyens de l'UE, avec un accès identique à l'ensemble des droits fondamentaux décrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne». L'égalité de traitement est donc un principe horizontal et est considérée comme un préalable à l'intégration effective des Roms. Si les institutions et les États membres de l'Union européenne ont une responsabilité commune en ce qui concerne l'amélioration de l'inclusion sociale des Roms, en faisant usage de l'ensemble des instruments et politiques relevant de leurs compétences respectives, c'est aux États membres que reviennent en premier lieu la responsabilité et la compétence d'améliorer le sort de leurs populations marginalisées, conformément au principe de subsidiarité.

39

Le principe de partenariat et de gouvernance à plusieurs niveaux est un principe fondamental appliqué de longue date aux fonds en gestion partagée (il s'appliquait notamment pendant les précédentes périodes de programmation); en tant que tel, il est également consacré à l'article 5 du règlement portant dispositions communes, qui régit les Fonds ESI pour la période 2014-2020. Le code de conduite, adopté au moyen d'un règlement délégué de la Commission, aide les États membres à organiser le partenariat et couvre plusieurs aspects pratiques, tels que la représentativité des partenaires sélectionnés, les procédures de sélection, les exigences procédurales en vue d'une consultation utile, transparente et en temps opportun, ainsi que le principe de représentation des partenaires tout au long du cycle, y compris au sein des comités de suivi.

40

La Commission fait observer qu'elle a contribué par des financements considérables aux deux initiatives conjointes mentionnées (Romact et ROMED).

44

Même si elle n'a pas défini de valeurs cibles concernant la lutte contre la discrimination, l'Espagne insiste, dans sa stratégie nationale d'intégration des Roms (SNIR), sur la nécessité d'une complémentarité et de synergies avec le deuxième plan en faveur de la citoyenneté et de l'intégration pour la période 2011-2014 ainsi qu'avec la stratégie nationale de lutte contre le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'intolérance, qui prévoient des mesures concrètes de lutte contre la discrimination.

45

Comme cela est indiqué dans la SNIR de la Hongrie, la politique d'inclusion sociale ne cible pas uniquement les Roms, mais un groupe plus large. Ses objectifs sont les suivants: réduire les taux de pauvreté et d'exclusion sociale, réduire le retard social des enfants défavorisés et réduire les différences sociales entre les Roms et les autres populations. Cinq domaines d'action visent à répondre à ces objectifs de manière transversale: l'amélioration des perspectives professionnelles pour les chômeurs de longue durée en âge de travailler, la réduction de la pauvreté infantile, le ciblage des désavantages socioculturels et liés à la socialisation, la réduction des désavantages en matière d'éducation et d'emploi pour les femmes roms, et la résorption de l'écart de développement dans les territoires défavorisés.

49

Dans son évaluation 2015 des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la SNIR en Bulgarie, la Commission a effectivement signalé que le point de contact national pour les Roms (PCNR) «ne dispose pas des ressources humaines et politiques nécessaires pour exercer efficacement son mandat et orienter de façon convaincante les progrès». Il n'en reste pas moins que la mise en œuvre de la SNIR repose en grande partie sur les Fonds ESI. Dès lors, dans la pratique, des structures supplémentaires permettent de soutenir les fonctions du PCNR. Un groupe de travail interministériel sur la planification et la coordination des interventions des Fonds ESI pour la période 2014-2020 a été constitué en 2015 sous la direction de l'unité centrale de coordination des Fonds ESI, avec la participation du PCNR et des ministères concernés au niveau des vice-ministres (travail, éducation, santé, développement régional et agriculture), d'experts (coordonnateurs des six domaines prioritaires de la SNIR) ainsi que de représentants des municipalités.

50 Deuxième tiret

La Commission note que le contexte politique actuel évolue de manière à ce que davantage d'attention puisse éventuellement être accordée aux problèmes des Roms en Bulgarie.

51 Premier tiret

En Bulgarie, le suivi annuel de la mise en œuvre de la SNIR est effectué sur la base des rapports administratifs de l'ensemble des institutions et municipalités concernées, et ce suivi sera renforcé par la mise en place d'un nouveau système de suivi, qui devrait être opérationnel d'ici à la fin décembre 2016.

54

Voir la réponse de la Commission au point 50 concernant la Bulgarie.

Réponses de la Commission

60

La Commission ne partage pas l'observation de la Cour relative à l'absence de sécurité juridique. La mission du FSE telle qu'elle est prévue à l'article 162 du TFUE est d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le marché intérieur. Par conséquent, l'application de l'objectif thématique n° 9 concernant l'inclusion sociale conformément à l'article 162 du TFUE implique que le FSE peut financer des mesures d'intégration des Roms qui font partie d'un ensemble intégré d'actions visant à rapprocher, même indirectement, les Roms du marché du travail. Cette interprétation juridique de l'admissibilité des mesures d'intégration des Roms au bénéfice du FSE a été clarifiée et communiquée aux États membres en novembre 2015. Le soutien apporté au titre du FSE peut encore être complété par d'autres instruments que les États membres peuvent utiliser pour répondre aux besoins de base et fournir une aide matérielle aux Roms, tels que le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).

La Commission fait par ailleurs observer que la Cour a uniquement inclus dans son échantillon des projets menés à terme dans le domaine du logement et financés par le FEDER. Compte tenu de la date de modification du règlement et des délais nécessaires à la préparation de ces projets, plusieurs projets étaient toujours en cours au moment de l'audit.

61

La Commission note qu'aucune exigence réglementaire ne prévoyait l'application des indicateurs en question dans le programme. Toutefois, en ce qui concerne le FSE, l'annexe XXIII exigeait de communiquer des données sur la participation effective des minorités et des groupes défavorisés aux opérations du FSE.

La Commission fait remarquer que, pendant la période de programmation 2007-2013, le FSE a suivi une approche générale afin de soutenir les groupes défavorisés; la définition des groupes cibles ainsi que les objectifs, valeurs cibles et indicateurs spécifiques à utiliser ont été laissés à l'appréciation des États membres au regard des défis auxquels ils étaient confrontés, tels qu'indiqués dans les programmes nationaux de réforme (PNR) et les plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale (PAN/Incl).

62

L'absence d'informations financières s'explique par le fait que la population rom n'était pas exclusivement ciblée par le soutien au titre du FSE.

64

La Hongrie et la République tchèque, par exemple, ont lancé des actions financées par le FEDER et visant les quartiers défavorisés habités par des Roms avant la modification du règlement.

65

La Commission note que, conformément au cadre juridique de l'Union en matière de protection des données, les personnes physiques ont le droit de refuser la collecte de données sur leur origine ethnique. Par conséquent, il est vrai que les données recueillies sur l'origine ethnique peuvent se révéler peu fiables pour statuer sur le niveau de financement nécessaire à l'intégration des Roms.

Quelques États membres (la Hongrie et la Slovaquie, par exemple) ont introduit des indicateurs ethniques ou socio-économiques indirects (cartographie de la pauvreté, recensement des quartiers frappés de ségrégation dans les zones urbaines et rurales, recensement des personnes vivant dans l'extrême pauvreté) afin de définir les besoins et de déterminer le financement nécessaire. Ces démarches permettent de garantir la participation des communautés roms.

Voir également le point 87 du rapport de la Cour.

En outre, dans plusieurs États membres, la législation interdit la collecte de données sur l'origine ethnique.

68

La Commission souligne que le programme opérationnel concerné prévoit clairement et à plusieurs reprises le fait que les mesures éducatives doivent déboucher sur l'éducation inclusive et la déségrégation, et définit notamment un indicateur spécifique concernant le nombre d'établissements d'enseignement qui participent aux programmes de déségrégation.

Les appels à propositions de projets élaborés sur la base des programmes opérationnels contiennent de plus amples détails sur les exigences spécifiques liées aux mesures éducatives. Une consultation a lieu avec les comités de suivi des programmes, auxquels la Commission participe par ailleurs en tant que membre consultatif.

La note d'orientation sur l'utilisation des Fonds ESI pour la déségrégation fournit des lignes directrices méthodologiques à suivre lors de la conception des appels à propositions et de la mise en œuvre des projets.

En outre, au cours des négociations, la Hongrie a tenu compte des recommandations par pays existantes et a choisi la priorité d'investissement pertinente permettant de soutenir les communautés roms.

En 2015, la Commission a demandé aux autorités hongroises de plus amples informations sur le soutien apporté au développement de l'enseignement public, et elle souhaiterait obtenir une description plus détaillée des financements disponibles dans ce domaine.

Encadré 5 - Manque de mesures de déségrégation en matière d'éducation dans le cadre des Fonds ESI en Hongrie

La Commission fait observer que l'existence d'un plan local en faveur de l'équité dans le domaine de l'éducation est une condition préalable pour que les pouvoirs locaux puissent demander à bénéficier de financements, y compris pour ce qui est des actions financées au titre des Fonds ESI.

Le PO 2014-2020 «Développement des ressources humaines» soutenu par le FEDER et le FSE prévoit clairement et à plusieurs reprises un engagement en faveur de la déségrégation et définit diverses mesures axées sur la déségrégation (dans les domaines de l'éducation et du logement, par exemple).

En ce qui concerne le niveau de détail de ces mesures dans le programme opérationnel, voir la réponse de la Commission au point 68.

69

La Commission note que plusieurs autres priorités d'investissement du FSE et du FEDER, qui relèvent des objectifs thématiques n^{os} 8, 9 et 10 du règlement portant dispositions communes (emploi, inclusion sociale et éducation), soutiennent également l'intégration des Roms par des financements importants dans des domaines tels que l'éducation inclusive, le logement social et l'accès aux services sociaux et de santé. Celles-ci contribuent aussi, le cas échéant, à la mise en œuvre des recommandations par pays (par exemple pour ce qui est des infrastructures préscolaires et éducatives).

Cette approche est cohérente avec l'application des principes de base communs n^o 2 «Un ciblage spécifique mais sans exclusive» et n^o 4 «Démarginaliser les Roms». En vertu de ces principes, l'inclusion des Roms doit faire partie intégrante des mesures d'inclusion sociale et de réduction de la pauvreté, de manière à éviter un plus grand isolement des communautés roms.

Le PO «Ressources humaines» de la Slovaquie est un bon exemple, comme la Cour le confirme dans l'encadré 8. La Slovaquie a accepté la recommandation de la Commission d'établir un programme opérationnel multifonds comportant deux axes prioritaires particuliers pour le FSE et le FEDER respectivement, chacun consistant en une série d'objectifs spécifiques à mettre en œuvre de manière intégrée.

Réponses de la Commission

73

La Commission fait observer que la priorité d'investissement n° 9.2 a été systématiquement choisie pour les programmes opérationnels des États membres comptant les plus fortes proportions de Roms (à savoir la Bulgarie, la République tchèque, la Hongrie, la Roumanie et la Slovaquie) et des États membres ayant fait l'objet de recommandations par pays concernant l'inclusion des Roms.

En Espagne, le programme opérationnel national pour l'inclusion sociale mis en œuvre sur l'ensemble du territoire espagnol prévoit des mesures d'inclusion des Roms dans le cadre de la priorité d'investissement n° 9.2.

Afin d'adopter une approche inclusive, l'Espagne a convenu avec la Commission de mettre en œuvre des mesures globales d'inclusion sociale au titre de la priorité d'investissement n° 9.1, en faveur de divers sous-groupes vulnérables, notamment les Roms. Dans le cas de l'Andalousie, la mesure incluse dans le programme opérationnel régional financé par le FSE au titre de la priorité d'investissement n° 9.1, dénommé «Diseño Y Ejecución De Estrategias Locales de Empleabilidad e Inserción Social de las Personas en Situación o Riesgo de Exclusión Social», cible des zones locales spécifiques touchées par la pauvreté et concernées par l'inclusion sociale, et prévoit une assistance pour l'emploi, le logement, l'intégration sociale, l'éducation, etc. La Commission estime que la population rom d'Andalousie peut être efficacement couverte par la mesure susmentionnée, ainsi que par le programme opérationnel national.

Dans le cas de la Hongrie, le PO «Ressources humaines» – complété pour la période 2014-2020 de manière à couvrir les six régions de convergence de la Hongrie – est financé au titre de la priorité d'investissement n° 9.2 dans le cadre de la priorité n° 1 et en tant qu'instrument financier et de coopération transnationale dans le cadre de la priorité n° 5.

75

La Commission note que, pour le soutien financier mis à la disposition des États membres dans le cadre de la politique de cohésion, l'affectation des ressources obéit à une clé de répartition fondée sur des critères liés à l'objectif global de cohésion et reflétant donc, en substance, les niveaux de développement. À cet égard, le niveau du soutien financier reflète aussi la capacité de financement des États membres et des régions et leur permet de répondre aux principaux enjeux auxquels ils sont confrontés, y compris dans le contexte de l'inclusion sociale. En outre, l'obligation incombant aux États membres d'affecter une certaine part minimale des fonds au FSE (article 92, paragraphe 4, du règlement portant dispositions communes), l'obligation d'affecter au moins 20 % de ces ressources du FSE à la réalisation de l'objectif thématique n° 9 «Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination» (article 4, paragraphe 2, du règlement FSE) et la nécessité de concentrer le soutien en tenant compte des recommandations par pays pertinentes (article 18 du règlement portant dispositions communes) garantissent à tous les États membres où l'intégration des Roms constitue un enjeu particulier la mise à disposition d'un soutien suffisant au titre des Fonds ESI pour répondre à cet enjeu.

79

La Commission fait remarquer qu'il est fréquent que les mesures de lutte contre la discrimination soient incluses dans des objectifs spécifiques et des exemples d'actions relevant d'autres priorités d'investissement, telles que la PI n° 9.2, mais aussi la PI n° 9.1.

En Hongrie, la lutte contre la discrimination est traitée comme un élément horizontal dans les négociations en vue de l'accord de partenariat et dans la configuration des dotations du programme opérationnel. C'est cet État membre qui a choisi cette solution.

En Bulgarie, même si la PI n° 9.3 n'a pas été choisie comme priorité d'investissement, des mesures de sensibilisation à la lutte contre la discrimination visant à combattre les stéréotypes et à promouvoir l'identité culturelle des communautés ethniques sont intégrées dans le PO «Développement des ressources humaines» et dans le PO «La science et l'éducation en faveur de la croissance intelligente» en tant qu'outil de prévention de la discrimination et de promotion de l'égalité des chances.

En Roumanie, le PO «Capital humain» financé par le FSE part du constat que l'exclusion sociale n'est pas liée à l'origine ethnique, mais à la pauvreté en général. Ce programme cible dès lors les Roms de manière spécifique, sans exclure les autres communautés marginalisées et groupes défavorisés.

83

Voir la réponse de la Commission au point 39.

Réponse groupée de la Commission aux points 84 et 85

La Commission souligne que, outre les restrictions juridiques dans le domaine de la collecte de données fondées sur l'appartenance ethnique dans certains États membres, les personnes physiques ont le droit de refuser la collecte de données les concernant. Les données concernant le nombre de Roms participant à des activités financées au titre du FSE reposent essentiellement sur l'auto-identification. Néanmoins, tous les participants relevant de la priorité d'investissement n° 9.2 peuvent être considérés comme faisant partie de communautés marginalisées telles que les Roms, ce qui facilitera la communication de données sur ce groupe cible au cours de la période de programmation 2014-2020.

Réponse groupée de la Commission aux points 86 et 87

La Commission fait observer que l'Agence des droits fondamentaux n'est pas un organisme compétent pour interpréter les dispositions juridiques de l'Union européenne.

La Commission souligne que la collecte de données concernant l'origine ethnique est illégale dans certains États membres et que cette démarche relève d'une compétence nationale. Si ces données ne peuvent pas être recueillies en toute légalité, la question de leur traitement est dénuée d'importance.

Dans les faits, les autres solutions pratiques mentionnées par la Cour pour la collecte de données concernant l'origine ethnique n'échappent pas à des limitations strictes à des fins de suivi, même si elles peuvent éventuellement procurer des données qualitatives sur le soutien apporté par le FSE aux participants roms.

Ces solutions reposant sur l'auto-identification et exigeant le consentement de la personne concernée, leur fiabilité pourrait être réduite (les taux de réponse pourraient être faibles si les participants sont réticents à l'idée de répondre ou d'identifier leur origine ethnique, et les réponses pourraient être biaisées). De plus, les processus d'échantillonnage et d'extrapolation pourraient être entravés par l'incertitude quant à l'univers de la population réellement observé.

La SNIR adoptée par le gouvernement roumain en 2015 utilise comme référence les données du recensement de 2011, recueillies par hétéro-identification: les personnes s'identifiant comme roms représentent 3,3 % de la population, soit 621 573 personnes.

Les autorités roumaines reconnaissent dans leur stratégie que les estimations de la population rom varient et que la stratégie fait référence aux estimations du Conseil de l'Europe et de la Banque mondiale, mais la valeur de référence reste celle qui ressort du recensement.

Or, le PO «Capital humain» (cofinancé par le FSE) tient compte des estimations du Conseil de l'Europe, à savoir que la Roumanie compterait 1,85 million de Roms. Par conséquent, il est difficile de garantir la fiabilité de la valeur de référence et des données concernant l'origine ethnique à des fins de suivi.

Réponses de la Commission

88

Pendant la période 2007-2013, il n'existait aucune obligation de communiquer les données sur les Roms dans le cadre d'une catégorie distincte et, dès lors, de recueillir les données concernées auprès des bénéficiaires.

Les États membres étaient uniquement tenus de communiquer (et de recueillir des données sur) les caractéristiques des participants aux opérations du FSE. Les données sur les participants roms ont été communiquées dans le cadre des catégories «Minorités» ou «Autres groupes défavorisés» de la ventilation des participants par groupes vulnérables, conformément aux règles nationales.

Les programmes opérationnels de la période 2007-2013 ne prévoyaient pas non plus d'indicateurs communs de réalisation concernant les Roms à refléter dans les programmes opérationnels pertinents comme des indicateurs des programmes et à agréger au niveau de l'Union.

Les données concernant la population rom auraient uniquement été communiquées dans le cadre d'une catégorie distincte dans les rapports annuels de mise en œuvre si un indicateur spécifique de ce genre avait été choisi pour le ciblage du programme opérationnel.

89

En Espagne, pendant la période 2007-2013, la population rom n'était pas un groupe cible spécifique pour de nombreuses opérations; il n'existait dès lors aucune obligation de préciser l'origine ethnique des participants. En outre, comme cela a été reconnu dans la recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms, la collecte de données relatives à l'origine ethnique peut être un sujet sensible et les États membres devraient pouvoir choisir leurs propres méthodes de contrôle, conformément au principe de subsidiarité.

90

Pour la période de programmation 2014-2020, les programmes opérationnels contiennent des dispositions visant à garantir la cohérence des données. Ceux-ci soulignent également la nécessité de mettre toutes les définitions à la disposition de l'ensemble des bénéficiaires. En outre, la Commission a diffusé des orientations pratiques pour veiller à la cohérence des définitions des indicateurs.

Par ailleurs, une nouvelle obligation a été introduite pour l'enregistrement et le stockage sous forme électronique des données relatives à chaque opération, afin de permettre leur agrégation, si nécessaire, à des fins de suivi, d'évaluation, de gestion financière, de vérification et d'audit [article 24, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) n° 480/2014 de la Commission].

En Roumanie, la question de l'existence de trois types d'indicateurs a été soulevée et, finalement, réglée dans le PO 2014-2020 «Capital humain», qui prévoit des indicateurs de réalisation et de résultat au niveau du programme, lesquels ont par la suite été définis dans les lignes directrices spécifiques accompagnant chaque appel à candidatures.

91

Lors du ciblage de groupes particulièrement vulnérables, il est parfois utile de ne pas quantifier les objectifs de résultats (par opposition aux objectifs de réalisations), de manière à empêcher les effets d'«écrémage» (à savoir le choix de groupes moins défavorisés pour l'intervention en vue d'atteindre un taux de réussite plus élevé).

Pour la période de programmation 2014-2020, les objectifs doivent être fixés au niveau des opérations pour chaque indicateur de résultat pertinent [voir l'annexe III du règlement délégué (UE) n° 480/2014 de la Commission].

92

Si l'annexe I du règlement FSE pour la période 2014-2020 ne prévoit pas d'indicateur commun précis pour les participants roms, le suivi de l'intégration des Roms sera nettement amélioré dans les cas où des indicateurs spécifiques auront été convenus dans le programme opérationnel ou si l'objectif spécifique cible exclusivement la population rom.

En outre, la collecte de données sur les différents participants permettra d'améliorer la possibilité que les organismes responsables des opérations et les autorités de gestion agrègent et contrôlent les données sur les participants roms, y compris les résultats.

Dans le cas des opérations ciblant exclusivement les Roms, des informations détaillées sur les caractéristiques socio-économiques et la situation professionnelle des participants aux opérations du FSE ainsi que sur les résultats seront recueillies au moyen des indicateurs communs de réalisation et de résultat et de tout indicateur spécifique supplémentaire convenu dans le programme opérationnel. Cela s'applique également aux priorités d'investissement qui ne ciblent pas exclusivement les Roms, mais pour lesquelles le programme opérationnel prévoit un indicateur spécifique concernant les Roms. Les données concernées doivent être enregistrées et stockées au niveau des opérations, conformément à l'annexe III du règlement délégué (UE) n° 480/2014 de la Commission du 3 mars 2014.

93

Le cadre réglementaire actuel permet de remédier à la faiblesse relevée par la Cour.

Les États membres confrontés à des défis majeurs dans le domaine de l'inclusion sociale des Roms relèvent ces défis au moyen de la priorité d'investissement distincte n° 9.2 concernant les communautés marginalisées telles que les Roms. Dans ce cas, des informations détaillées sur les caractéristiques socio-économiques et la situation professionnelle des participants aux opérations du FSE couvertes par cette priorité d'investissement ainsi que sur les résultats seront recueillies par l'intermédiaire des indicateurs communs de réalisation et de résultat.

En outre, des indicateurs spécifiques aux programmes concernant les Roms peuvent fournir des informations spécifiques sur les Roms. Dans les programmes opérationnels adoptés, 69 indicateurs spécifiques aux programmes font référence aux Roms, en particulier en Croatie, en Roumanie, en Slovaquie et en Espagne.

L'existence d'une condition ex ante dans ce domaine permettra d'améliorer le suivi des États membres dans ce domaine. Les États membres ont jusqu'à la fin 2016 pour satisfaire à toutes les conditions ex ante.

96

La Commission souligne que les critères de sélection doivent s'aligner sur les objectifs spécifiques fixés dans les programmes opérationnels. Par conséquent, si les objectifs spécifiques des programmes opérationnels ne ciblent pas les Roms, les critères de sélection doivent couvrir les groupes défavorisés mentionnés dans ces objectifs spécifiques.

Pour l'autorité de gestion du FEDER concernée en Bulgarie, le groupe cible était plus vaste que la population rom étant donné que les appels à propositions ont été structurés de manière à couvrir toutes les communautés marginalisées, et non uniquement les Roms.

Réponses de la Commission

98

Pour la période de programmation 2014-2020, les programmes opérationnels contiennent des dispositions visant à garantir la cohérence des données. Ceux-ci soulignent également la nécessité de mettre toutes les définitions à la disposition de l'ensemble des bénéficiaires. En outre, le programme opérationnel contient des orientations pratiques pour veiller à la cohérence des définitions des indicateurs.

Pour le FEDER, les rapports sur les indicateurs au niveau du programme n'étaient pas obligatoires pendant la période 2007-2013. Les indicateurs au niveau des projets sont inclus dans les dossiers de demande pertinents et font l'objet d'un suivi de la part des États membres.

La Commission reçoit les dossiers de demande uniquement pour les grands projets.

99

Pendant la période de programmation 2007-2013, les exigences réglementaires de l'Union européenne ne prévoyaient aucun indicateur commun de résultat par groupe cible.

La notion de «groupes vulnérables» peut dès lors être utilisée pour cibler une population plus large qui se trouve dans des circonstances de vie semblables à celles d'une partie de la population rom, sans qu'aucune distinction ethnique ne soit opérée.

Dans le cas spécifique mentionné, la population rom ne constituait pas un groupe cible distinct dans le programme opérationnel du FSE mené en Andalousie pendant la période de programmation 2007-2013, mais elle faisait partie de la population vulnérable à risque d'exclusion sociale. Des objectifs de résultats ont été définis pour le nombre global des personnes à risque d'exclusion.

100

Si deux municipalités en Bulgarie ne sont pas parvenues à mettre en œuvre leurs projets en raison de l'opinion publique négative dans la zone locale concernée, toutes les autres municipalités sont sur le point d'achever avec succès leurs projets de logements sociaux (et une municipalité, celle de Devnya, a déjà mené son projet à terme).

101

La Commission fait observer que, même si la mise en œuvre des projets a dans certains cas dévié de la planification initiale, cela n'a eu aucune incidence directe sur les groupes cibles.

102

Voir la réponse de la Commission au point 91 concernant les effets d'«écrémage».

103

La Commission souligne que l'utilisation de critères spécifiques aux Roms est appropriée dans les cas où les critères de sélection énoncés dans l'appel à propositions ciblent spécifiquement les Roms, ce qui n'était pas systématiquement le cas pour les 19 projets audités par la Cour des comptes.

Encadré 10 - L'attention insuffisante accordée à la détermination du groupe cible et aux facteurs culturels a nui à la mise en œuvre d'un projet dans le secteur de la santé (Bulgarie, projet n° 4)

Le fait que le groupe cible «population vulnérable» n'a pas pu être défini à l'avance et, donc, que les Roms n'ont pas été spécifiquement mentionnés en tant que groupe cible était dû à des limitations des données du registre national de dépistage et à l'absence de collecte d'informations fondées sur l'appartenance ethnique.

Dans le cas du projet concernant des dépistages médicaux en Bulgarie, le bénéficiaire a expliqué que, pour des raisons liées à la non-discrimination, aucune sous-population n'avait été ciblée de manière spécifique.

107

S'il est vrai que le service public espagnol de l'emploi (SEPE) n'a été désigné comme organisme intermédiaire pour le programme opérationnel concerné qu'en 2014, sa participation à la dernière réunion du comité de suivi a permis d'échanger des meilleures pratiques, ce qui sera particulièrement utile pour la période de programmation actuelle.

118 Premier tiret

Voir les réponses de la Commission aux points 81 et 88 concernant les exigences en matière de communication des données et au point 91 concernant les effets d'«écrémage».

118 Deuxième tiret

Pour la période de programmation 2014-2020, les programmes opérationnels contiennent des dispositions visant à garantir la cohérence des données. Ceux-ci soulignent également la nécessité de mettre toutes les définitions à la disposition de l'ensemble des bénéficiaires. En outre, le programme opérationnel contient des orientations pratiques pour veiller à la cohérence des définitions des indicateurs.

Conclusions et recommandations

121

Dans plusieurs cas, les projets sélectionnés ne ciblait pas de manière spécifique les Roms, mais plutôt des groupes défavorisés/vulnérables de la population, et ce en raison de l'application de l'approche générale décrite dans la réponse de la Commission au point 30. Pour cette raison, les données recueillies, y compris les données financières, ainsi que les indicateurs utilisés n'étaient pas spécifiques aux Roms.

La Commission rappelle par ailleurs que les programmes opérationnels régionaux de la période 2007-2013 couvraient des projets pilotes de soutien au logement en faveur des groupes vulnérables, y compris les Roms; ces projets ont été explicitement élaborés en accordant davantage d'attention à l'application d'une approche intégrée, couvrant plusieurs dimensions associées aux objectifs d'inclusion sociale. Malheureusement, ces projets n'avaient pas été menés à leur terme à la date butoir de l'audit de la Cour des comptes visant les opérations achevées.

Réponses de la Commission

124

La Commission rappelle que certains pays (la Hongrie et la Slovaquie, par exemple) ont fait de l'inclusion des Roms un thème important de leur cadre de référence stratégique national pendant la période 2007-2013 et ont élaboré des approches globales à cette fin, et ce avant la conception des SNIR dans le contexte du cadre stratégique de l'Union européenne.

125

La Commission fait observer que la recommandation 2013 est plutôt une extension du cadre de l'Union qui va au-delà de ce cadre et formule de nouveaux domaines qui n'avaient pas été mentionnés dans la communication de 2011.

126

Les insuffisances mentionnées par la Cour avaient déjà été mises au jour par la Commission dans son évaluation de 2012.

Recommandation n° 1

La Commission constate que cette recommandation est adressée aux États membres.

Recommandation n° 1 a)

La Commission rappelle que le niveau du soutien apporté au titre des Fonds ESI aux mesures visant les communautés marginalisées telles que les Roms ne peut être qu'indicatif dès lors que les États membres sont tenus de fournir des données financières uniquement lorsque la priorité d'investissement particulière n° 9.2 du FSE a été choisie et/ou lorsque des valeurs cibles, des objectifs ou des indicateurs spécifiques ont été prévus dans le cadre d'autres objectifs thématiques pertinents du FSE et du FEDER.

Recommandation n° 1 b)

La Commission souligne que, si le règlement portant dispositions communes prévoit une condition ex ante générale en matière de lutte contre la discrimination qui s'applique à l'ensemble des Fonds ESI, l'évaluation du respect de cette condition doit se limiter aux critères fixés dans les règlements relatifs aux Fonds ESI. En outre, au moment de décider des mesures spécifiques et appropriées – y compris du contenu des stratégies – relevant des compétences nationales et régionales, il convient de respecter le principe de subsidiarité.

Les États membres devaient inclure des objectifs et des valeurs cibles spécifiques dans leurs programmes opérationnels dans les cas où ils avaient choisi la priorité d'investissement particulière n° 9.3 du FSE «Lutte contre toutes les formes de discrimination et promotion de l'égalité des chances». Cette obligation s'applique en particulier aux États membres ayant fait l'objet de recommandations par pays dans ce domaine.

Recommandation n° 1 c)

Conformément à l'article 5 du règlement portant dispositions communes, les organismes pertinents représentant la société civile sont couverts par le principe de partenariat et de gouvernance à plusieurs niveaux. En vertu de l'article 5, paragraphe 2, dudit règlement, les partenaires doivent être associés, entre autres, à l'élaboration des accords de partenariat ainsi que tout au long de la préparation et de la mise en œuvre des programmes.

Recommandation n° 2 a)

La Commission accepte cette recommandation. Elle estime que celle-ci devrait être mise en œuvre au niveau des programmes opérationnels et souligne qu'elle prend déjà des mesures en ce sens.

Comme cela est indiqué au point 38, la Commission a diffusé en 2015 une orientation thématique intitulée «Orientation à l'intention des États membres sur l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens dans la lutte contre la ségrégation spatiale et en matière d'éducation». Les États membres sont invités à suivre les dispositions de cette orientation pendant la programmation et la mise en œuvre, afin de prévenir et de combattre la ségrégation dans les domaines de l'éducation et du logement qui touche les communautés marginalisées, notamment les Roms.

La Commission est pleinement consciente du fait que la mise en œuvre effective sur le terrain est essentielle. Aussi a-t-elle lancé une procédure visant à confier à des experts la mission d'aider les États membres à mettre en œuvre la note d'orientation, principalement en République tchèque, en Slovaquie, en Hongrie, en Roumanie et en Bulgarie.

Les processus de réorientation et de modification des programmes opérationnels doivent, en principe, être lancés par les États membres.

Recommandation n° 2 b)

La Commission accepte cette recommandation et estime qu'elle prend déjà des mesures en ce sens.

La Commission fera pleinement usage des rapports de suivi nationaux, y compris lors des réunions des comités de suivi, en vue d'inviter et d'encourager les États membres, le cas échéant, à renforcer les mesures financées par les Fonds ESI pour mieux répondre aux enjeux qui ont été relevés concernant les Roms. À la suite de cette discussion, les États membres pourront soumettre des demandes de modification des programmes opérationnels conformément à l'article 30, paragraphe 1, du règlement portant dispositions communes.

Par ailleurs, la Commission fait observer que, conformément à l'article 23, paragraphe 1, point a), du règlement portant dispositions communes, elle peut recourir à sa compétence de demander aux États membres de reprogrammer leurs programmes opérationnels uniquement pour répondre à des enjeux concernant les Roms qui ont été relevés dans les recommandations par pays et lorsqu'une réorientation des financements prévus à cet effet s'impose.

128

La Commission souligne que, en ce qui concerne le FSE, le fait que l'attention accordée à l'intégration des Roms au cours de la période de programmation 2007-2013 était insuffisante résulte de l'adoption de l'approche générale concernant les personnes défavorisées (voir la priorité «Renforcement de l'inclusion sociale des personnes défavorisées»). Par conséquent, il appartenait aux États membres de définir les personnes défavorisées qu'ils souhaitaient cibler en fonction des besoins et des défis auxquels ils étaient confrontés.

Pour ce qui est des indicateurs spécifiques aux Roms, aucune exigence réglementaire n'était en place.

En outre, il convient de souligner que les critères de sélection doivent s'aligner sur les objectifs spécifiques fixés dans les programmes opérationnels. Par conséquent, si les objectifs spécifiques des programmes opérationnels ne ciblent pas les Roms, les critères de sélection doivent couvrir les groupes défavorisés mentionnés dans ces objectifs spécifiques.

Réponses de la Commission

129

La Commission fait observer que, hormis le montant de 1,5 milliard d'euros correspondant à la dotation pour la priorité d'investissement n° 9.2 du FSE, des financements supplémentaires en faveur de l'inclusion des Roms sont prévus au titre de nombreuses autres priorités d'investissement du FSE et du FEDER (voir également la réponse de la Commission au point 69).

130

La Commission note que, dans le cadre des responsabilités qui lui incombent en vertu de la gestion partagée, elle aide les États membres à faire en sorte que les changements introduits pour la période 2014-2020 se traduisent par la réalisation de projets contribuant davantage à l'intégration des Roms, par exemple en évaluant le respect des conditions ex ante pertinentes, en publiant des orientations ou en faisant usage du rôle consultatif qui lui est conféré dans les comités de suivi.

131

La Commission renvoie à sa réponse au point 75 et estime que l'obligation incombant aux États membres d'affecter une certaine part minimale des fonds au FSE (article 92, paragraphe 4, du règlement portant dispositions communes), l'obligation d'affecter au moins 20 % de ces ressources du FSE à la réalisation de l'objectif thématique n° 9 «Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination» (article 4, paragraphe 2, du règlement FSE) et la nécessité de concentrer le soutien en tenant compte des recommandations par pays pertinentes (article 18 du règlement portant dispositions communes) garantissent à tous les États membres où l'intégration des Roms est un enjeu particulier la mise à disposition d'un soutien suffisant au titre des Fonds ESI pour répondre à cet enjeu.

Recommandation n° 3

La Commission constate que cette recommandation est adressée aux États membres.

La possibilité de financer des actions durables pour soutenir efficacement l'intégration des Roms est envisagée de différentes manières dans les règlements relatifs aux Fonds ESI.

Premièrement, des actions à long terme (couvrant une période de sept années) sont possibles pendant la période de programmation 2014-2020 et la durée d'un projet donné doit être adaptée aux objectifs prévus.

Deuxièmement, le règlement FSE met en place un cadre permettant de mieux suivre les résultats positifs en matière d'inclusion des groupes marginalisés (dont les Roms) au moyen de son indicateur commun de réalisation et de ses indicateurs de résultat à plus long terme, qui visent à promouvoir la viabilité des actions financées par le FSE en faveur des communautés roms marginalisées.

Troisièmement, pour ce qui est des projets d'infrastructures financés au titre du FEDER, l'État membre doit tenir compte, comme pour tout autre secteur, de la manière dont la viabilité du projet sera garantie après son achèvement dans les cas où cela est pertinent (entretien, par exemple).

Recommandation n° 4

La Commission accepte cette recommandation et en tiendra compte autant que possible pour la prochaine période de programmation.

En ce qui concerne la période de financement 2014-2020, il convient de noter que les objectifs d'intégration des Roms se reflètent déjà dans le cadre régissant les Fonds ESI, et ce dès la conception des programmes opérationnels pour les États membres soumis à la condition *ex ante* spécifique concernant les Roms.

La révision des programmes opérationnels incombe essentiellement aux États membres. Conformément au règlement portant dispositions communes, les demandes de modification de programmes introduites par un État membre sont dûment motivées et précisent en particulier l'effet attendu des modifications du programme sur la réalisation de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive et des objectifs spécifiques définis dans le programme.

Le cadre juridique pour la période 2014-2020 prévoit que, sous réserve d'audits, l'autorité de gestion du programme opérationnel concerné est tenue de mettre en place un système d'enregistrement et de stockage sous forme électronique des données relatives à chaque opération nécessaire, entre autres, à des fins de suivi et d'évaluation. Cette obligation concerne les données financières, ainsi que les réalisations et les résultats.

Recommandation n° 5

La Commission constate que cette recommandation est adressée aux États membres. Elle attire l'attention sur le fait que, outre les restrictions juridiques dans le domaine de la collecte de données fondées sur l'appartenance ethnique dans certains États membres, tout indicateur spécifique aux Roms relève du régime de la protection des données (article 8 de la directive 95/46/CE) applicable aux données dites sensibles. Les personnes physiques conservent le droit de refuser la collecte de données les concernant. Par conséquent, les données concernant le nombre de Roms participant à des activités financées au titre des Fonds ESI reposent essentiellement sur l'auto-identification.

Recommandation n° 6

La Commission constate que cette recommandation est adressée aux États membres.

La Commission souligne toutefois que sa mise en œuvre intégrale concernant la possibilité que le FSE finance des mesures d'inclusion sociale, indépendamment de la présence d'un lien avec l'emploi, nécessiterait une modification du traité, de manière à changer la mission du FSE telle qu'elle est énoncée à l'article 162.

La Commission estime en outre que le règlement FSE, dans sa forme actuelle et tel qu'il est interprété conformément à l'article 162 du TFUE, peut déjà couvrir la question de l'intégration des Roms d'une manière juridiquement valable, et ce par l'objectif thématique de l'inclusion sociale.

Dans ce contexte, le FSE peut financer des mesures d'intégration des Roms, pour autant que ces mesures fassent partie d'un ensemble intégré d'actions visant à rapprocher, même indirectement, les Roms du marché du travail.

Cette interprétation juridique de l'admissibilité des mesures d'intégration des Roms au bénéfice du FSE a été communiquée aux États membres en novembre 2015.

La Commission considère par conséquent qu'il n'existe aucune insécurité juridique.

Réponses de la Commission

Recommandation n° 7

La Commission accepte cette recommandation et étudiera, dans le contexte des préparatifs du prochain cadre financier pluriannuel, lors de l'examen des critères d'affectation des fonds, l'importance à donner aux enjeux dans le domaine de l'inclusion sociale, ainsi que la nécessité d'un meilleur ciblage des ressources, afin de soutenir les communautés marginalisées.

133

La Commission souligne que la collecte de données concernant l'origine ethnique est illégale dans certains États membres et que cette démarche relève d'une compétence nationale.

Outre les restrictions juridiques dans le domaine de la collecte de données fondées sur l'appartenance ethnique dans certains États membres, les personnes physiques ont le droit de refuser la collecte de données les concernant. Les données concernant le nombre de Roms participant à des activités financées au titre des Fonds ESI reposent essentiellement sur l'auto-identification.

Néanmoins, tous les participants relevant de la priorité d'investissement n° 9.2 peuvent être considérés comme faisant partie de communautés marginalisées telles que les Roms, ce qui facilitera la communication de données sur ce groupe cible au cours de la période de programmation 2014-2020.

Les programmes opérationnels pour la période 2014-2020 contiennent par ailleurs des dispositions visant à garantir la cohérence des données. Ceux-ci soulignent la nécessité de mettre toutes les définitions à la disposition de l'ensemble des bénéficiaires. En outre, le programme opérationnel contient des orientations pratiques pour veiller à la cohérence des définitions des indicateurs.

Par ailleurs, une nouvelle obligation a été introduite pour l'enregistrement et le stockage sous forme électronique des données relatives à chaque opération, afin de permettre leur agrégation, si nécessaire, à des fins de suivi, d'évaluation, de gestion financière, de vérification et d'audit [article 24, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) n° 480/2014 de la Commission].

En vertu de l'article 142 du règlement portant dispositions communes, tout ou partie des paiements intermédiaires peut être suspendu s'il existe une insuffisance grave de la qualité et de la fiabilité du système de suivi ou des données relatives aux indicateurs communs et spécifiques».

Recommandation n° 8 a)

La Commission n'accepte pas cette recommandation.

Si la Commission est toujours disposée à œuvrer conjointement avec les États membres, compte tenu de la diversité des situations et des méthodes nationales ainsi que de la nécessité de respecter le principe de subsidiarité, elle ne juge pas possible ou opportun d'élaborer une méthodologie commune dans ce domaine.

Recommandation n° 8 b)

La Commission n'accepte pas cette recommandation car elle estime que cette question doit être laissée à l'appréciation des États membres, conformément au principe de subsidiarité.

En outre, la Commission n'entend pas recueillir des données statistiques sur l'appartenance ethnique dans l'enquête sur les forces de travail ainsi que dans les statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie. La collecte de données statistiques sur la population rom est techniquement et juridiquement très ardue, ainsi que coûteuse.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

| Étape | Date |
|--|------------|
| Adoption du plan d'enquête/début de l'audit | 22.10.2014 |
| Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée) | 21.3.2016 |
| Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire | 4.5.2016 |
| Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues | 14.6.2016 |

Avec une population estimée à 6,2 millions de personnes, les Roms constituent la plus grande minorité ethnique de l'UE. Mais ils sont souvent marginalisés. Dans ce rapport, nous avons cherché à déterminer si les initiatives et le soutien financier de l'UE en Bulgarie, en Espagne, en Hongrie et en Roumanie ont contribué efficacement à l'intégration des Roms. Quelque 1,5 milliard d'euros ont été affectés à l'intégration des communautés marginalisées telles que les Roms pour la période 2014-2020. Nous avons constaté que même si la Commission a accompli des progrès importants dans la définition d'initiatives politiques favorisant l'intégration des Roms, des obstacles et des dilemmes subsistent et des efforts supplémentaires sont nécessaires au niveau de la Commission et des États membres.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications